

08 August 2007, nr. 264

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea Legii cu privire la poliție

(înregistrat în Parlament cu numărul 2734 din 19 Iulie 2007)

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 coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea Legii cu privire la poliție.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Afacerilor Interne, 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. Deși Legea cu privire la poliție nu are prescris expres respectivul statut, opinăm că normele incluse în proiect ar intra sub incidența celor organice, deoarece, se propune modificarea unor reglementări referitoare la finanțarea bugetară și cu impact asupra modului de repartizare a bugetului public național (art.131 din Constituție).
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul declarat al proiectului este perfecționarea procesului de planificare a necesităților financiare și materiale ale poliției, evitarea restanțelor la salarizarea și dotarea angajaților poliției municipale. Prevederile incluse în proiect pot contribui, formal, la realizarea scopurilor propuse, dar aceste scopuri nu sînt pe deplin corelate cu problematica generală a activității de menținere a ordinii și securității publice, combaterii criminalității.

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

- 6. Suficiența argumentării.** În nota informativă se conțin anumite motive ale elaborării propunerilor ce vizează modificarea principiilor finanțării poliției municipale. Argumentele se reduc la existența unor datorii ale autorităților administrației publice locale și la existența problemelor legate de finanțarea cheltuielilor de activitate. Tot din Nota informativă constatăm că problemele legate de finanțarea poliției municipale nu au apărut subit, acestea au o anumită istorie, motiv pentru care problema putea fi și trebuia abordată anterior, la examinarea:

- Legii bugetului de stat;
- Legii privind administrația publică locală;
- Legii privind finanțele publice locale;
- pachetului de legi privind principiile și politica bugetară pe anul 2008 etc.

Faptul că elaborarea proiectului nu a fost inclusă în documente de planificare strategică și lipsa informației

despre abordarea anterioară, conceptuală, a problemei finanțării poliției municipale permite constatarea caracterului ad-hoc al proiectului și a lipsei analizei științifice a consecințelor acestuia. Din nota informativă nu se poate stabili dacă proiectul a fost consultat cu autoritățile administrației publice locale, care sînt vizate de prevederile respective.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare.

8. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată, deși, realizarea noilor prevederi necesită cheltuieli financiare și materiale, iar Legea privind actele legislative și Regulamentul Parlamentului stabilesc pentru astfel de cazuri obligativitatea prezentării fundamentării economico-financiare.

Analiza economică și financiară este necesară și în virtutea faptului că structura organizatorică și limita numerică a efectivului poliției municipale se aprobă de autoritățile administrației publice locale și de ministrul afacerilor interne, la propunerea comisarului UAT respective (art.7 din Legea cu privire la poliție). Respectiv, printre motivele finanțării insuficiente și necorespunzătoare pot fi: planificarea financiară defectuoasă, existența unei structuri organizatorice ineficace sau existența unor diferențe dintre posibilitățile reale ale unităților administrației publice locale și cerințele înaintate de autoritatea centrală de specialitate (MAI).

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Deși argumentele în favoarea modificărilor au la bază percepții obiective, ele determină și controlul deplin în domeniul finanțării poliției de către autoritățile centrale (MAI, Ministerul Finanțelor, Guvern). În același timp, interesul public general prevalează, scopul modificărilor constînd în asigurarea dotării și funcționării adecvate a poliției - organ de drept ce apără drepturile persoanei, interesele societății și ale statului.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Promovarea și aplicarea modificărilor poate conduce la aceea că cooperarea și coordonarea activităților dintre autoritățile administrației publice locale și centrale va deveni mai formalizată, autoritățile APL vor pierde una din principalele pîrghii de influență asupra activității poliției.

Păstrarea prevederilor despre existența contului trezorerial special de acumulare a veniturilor de la prestarea serviciilor cu plată este determinată de existența unor mijloace speciale ale MAI, acumulate din contul serviciilor respective. Notăm, că pentru anul 2007 quantumul mijloacelor speciale este de peste 141 milioane de lei, ceea ce constituie mai mult de 1/3 din totalul cheltuielilor pentru organele afacerilor interne (MAI). În același timp, organele de control financiar și bugetar au constatat anterior multiple încălcări și abuzuri comise la gestionarea și cheltuirea mijloacelor acumulate din serviciile cu plată (a se vedea în acest sens și Hotărîrea Curții de Conturi nr.3 din 27.01.2006). Respectiv, deși noua reglementare introduce precizarea despre servicii cu plată care "nu se impun obligatoriu persoanelor fizice și juridice ce practică activitate de întreprinzător", este necesară o atenție specială și un control sporit asupra modului de formare și utilizare a respectivelor mijloace, asupra modului de raportare financiară și contabilă despre acestea.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Pentru a asigura compatibilitatea, dispozițiile proiectului necesită a fi corelate cu prevederile art.23 pct.6) al Legii cu privire la poliție (compensație pentru rația alimentară din contul bugetelor unităților administrativ-teritoriale) și Legii nr.397/16.10.2003 privind finanțele publice locale (art.8, referitor la cheltuielile pentru asigurarea ordinii publice). Proiectul urmează a fi completat cu prevederi tranzitorii, care ar stabili termenul de la care va fi pusă în aplicare noua reglementare și modalitățile de revizuire a bugetelor corespunzătoare (de stat și locale).

Proiectul conține norme de trimitere care nu permit identificarea facilă a actelor legislative și normative concrete (a se vedea analiza detaliată).

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În cuprinsul textului se atestă termeni noi care nu au definiție în legislație și proiect.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Unele prevederi care impun autoritățile administrației

publice locale să contribuie la finanțarea poliției și acordarea ajutorului material determină apariția atribuțiilor paralele, pot genera derogări și interpretări abuzive.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Unic	Art.41 alin.(1) și (2): (1) Poliția este finanțată <u>în conformitate cu actele legislative și normative în vigoare.</u> Finanțarea poliției este asigurată de la bugetul de stat, <u>și din alte surse prevăzute de legislație.</u>	Este posibilă adoptarea unor acte normative care impun servicii cu plată întreprinzătorilor.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Comasarea textelor. Limitarea actelor normative care stabilesc posibilități de finanțare din servicii impuse.
2	Unic	Art.41 alin.(3): „Autoritățile administrației publice locale <u>contribuie la finanțarea poliției și acordarea ajutorului material...</u> ”.	Formulare generală, lipsită de conținut concret.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Atribuții paralele	Concretizarea aportului concret al autorităților APL.
3	Unic	Art.41 alin.(6): „prestarea ... serviciilor cu plată, <u>care nu se impun obligatoriu persoanelor fizice și juridice</u> ce practică activitate de întreprinzător ... asigurarea <u>bazei tehnico-materiale centralizate</u> ”	Textul are conținut neclar, există dificultăți la determinarea serviciilor vizate.	Coruptibilitate Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Revizuirea textului, în scopul excluderii formulărilor ambigui și a definirii noțiunilor incluse.

Concluzii

1. Promovarea și adoptarea proiectului ar necesita o consultare prealabilă cu autoritățile administrației publice locale.
2. Sînt necesare completări referitoare la aportul concret al autorităților administrației publice locale pentru finanțarea și dotarea poliției.
3. Se impune aplicarea unor mecanisme mai eficiente de control a formării și utilizării mijloacelor din serviciile contra plată, în scopul responsabilizării gestionarilor.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției