

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 ***Titlul proiectului de act normativ***

Proiect de LEGE
privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului
pentru modificarea și completarea Legii nr. 360/2002
privind Statutul polițistului

Secțiunea a 2-a ***Motivul emiterii proiectului de act normativ***

I. Descrierea situației actuale

1. În prezent, raporturile de serviciu ale polițistului sunt reglementate prin Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, cu modificările și completările ulterioare.

Astfel, Statutul polițistului prevede două modalități principale de accedere în profesia de polițist: a) prin absolvirea unei instituții de învățământ a MAI, pentru formarea agenților de poliție (2 ani de studii) și a ofițerilor de poliție (3 sau 4 ani de studii); b) prin încadrarea directă sau transferul din alte instituții publice de apărare și siguranță națională a unor specialiști cu studii corespunzătoare cerințelor postului și care îndeplinesc condițiile legale.

La stabilirea regulilor menționate, în anul 2002, a fost avut în vedere faptul că instituțiile de învățământ ale MAI vor permite acoperirea necesarului de personal, într-o proporție care să asigure un echilibru în raport cu ieșirile din sistem (generate de pensionări ori încetarea raporturilor de serviciu).

Cu toate acestea, în perioada 2009 – 2015, au apărut o serie de factori, de un impact major (precum reducerea drastică a numărului de indicatori în plată aprobați Ministerului Afacerilor Interne prin legile bugetare anuale; stabilirea unor cifre de școlarizare mult sub nevoile instituționale), care, evident, nu au putut fi luați în considerare de legiuitor în anul 2002. Aceștia, împreună cu cei deja menționați (părăsirea benevolă a sistemului sau pensionarea pentru limită

de vârstă ori anticipat), au condus la pierderi de personal de peste 15.000 de salariați. Măsurile administrative realizate, permise la acest moment de lege (școlarizarea personalului, trecerea din corpul agenților în corpul ofițerilor, recrutarea unor specialiști), nu au condus la refacerea deficitului de personal, astfel că, în anul 2016, în Ministerul Afacerilor Interne și instituțiile din subordine există peste 10.000 posturi vacante.

În anul 2016, la nivelul Ministerului Afacerilor Interne au fost inițiate măsuri în domeniul managementului resurselor umane, care vizează, între altele, trecerea unor agenți de poliție în corpul ofițerilor de poliție, precum și utilizarea la capacitate maximă a instituțiilor de învățământ proprii prin mărirea cifrelor de școlarizare. Aceste demersuri conduc la utilizarea eficientă a resurselor umane, însă nu sunt suficiente în raport de necesitățile actuale ale Ministerului Afacerilor Interne, în condițiile în care:

- trecerea în corpul ofițerilor de poliție valorifică pregătirea și experiența agenților de poliție, dar nu rezolvă problema deficitului de resurse umane;
- deficitul actual nu poate fi acoperit anul acesta doar prin încadrarea la termen a promoțiilor de agenți și ofițeri de poliție, întrucât numărul acestora este redus ca urmare a stabilirii în anii anteriori a unor cifre de școlarizare mici;
- resursele umane provenite din instituțiile de învățământ ce fac obiectul măririi cifrelor de școlarizare, devin disponibile în timp, peste 3 - 5 ani, la absolvirea cursurilor;
- absolvenții instituțiilor de învățământ compensează doar o parte ieșirile din sistem, în condițiile în care există un factor (generat de valorificarea legislației pensiilor militare) ce determină diminuarea constantă a resurselor umane.

Astfel, există premise ca deficitul menționat să nu poată fi recuperat în perioada imediat următoare, doar prin formarea personalului în instituțiile de învățământ ale ministerului și prin măsuri administrative permise de legislația actuală. În condițiile arătate, devine evident faptul că Ministerul Afacerilor Interne are obligația să creeze un cadru juridic adecvat, în măsură să asigure acoperirea necesarului de resurse umane.

Lipsa unor măsuri de ajustare a cadrului juridic actual o stare de vulnerabilitate la nivelul sistemului de ordine publică, dar și la nivel individual – al polițiștilor care sunt nevoiți să suplinească lipsa de personal în unitățile de poliție.

În general, vacanța posturilor se înregistrează în structuri care stau la baza sistemului de ordine publică, în care atragerea personalului se realizează cu mare dificultate (de exemplu, posturile de poliție din mediul rural).

2. Analizând cadrul juridic aplicabil altor categorii profesionale, se constată că există și alte instrumente de recrutare a personalului, respectiv mecanisme de asigurare a unei anumite stabilități pe post.

În Statutul polițistului nu există un instrument similar corpului de rezervă al funcționarilor publici, prevăzut de Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, sau o instituție precum ce a rechemării în activitate,

prevăzută de Legea nr.80/1995 privind Statutul cadrelor militare. Însă, realitatea socială arată că pot fi identificate persoane pregătite profesional, având experiența necesară exercitării profesiei de polițist, în rândul celor care, din motive neimputabile lor au părăsit sistemul de ordine publică.

În acest sens, instituirea unui mecanism de reîncadrare în funcții de polițist, similar celui de rechemare în activitate a cadrelor militare în rezervă, poate constitui una din alternativele viabile de acoperire a nevoilor operative ale Ministerului Afacerilor Interne.

Pe de altă parte, deși Statutul polițistului în vigoare prevede ca și posibilitate de recrutare încadrarea directă pe post, modalitatea de reglementare aleasă de legiuitor poate da naștere unor interpretări cu privire la posibilitatea de ocupare a unor funcții din structurile operative. Așadar, clarificarea și extinderea instituției încadrării directe constituie o soluție necesară pentru acoperirea deficitului de personal.

Revizuirea acestei modalități de accedere în profesie trebuie realizată în anumite condiții, astfel încât să se asigure un echilibru în privința traseelor de carieră, raportat la celelalte forme de recrutare.

Cadrul legal actual prevede faptul că accederea în profesie, prin încadrare directă se realizează în baza unui concurs sau examen, ceea ce reflectă un anumit echilibru față de cei admiși în instituțiile de învățământ (tot în baza unui concurs). Condiția nu este însă suficientă, atât din perspectiva motivării individului (pus între opțiunea de a parcurge o perioadă de școlarizare sau de a recurge la mecanismul mai rapid de accedere în profesie, prin încadrarea directă), cât și din perspectiva intereselor instituționale, de realizare a stabilității funcționale a unităților de poliție.

Un exemplu de mecanism care să satisfacă exigențele la care am făcut anterior referire este cel introdus în legislația națională prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 100/2007 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției, care, amendând Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a introdus o normă prin care persoanelor ce au intrat direct în magistratură din sursă externă pe bază de concurs (ca alternativă la dobândirea calității de magistrat prin absolvirea Institutului Național al Magistraturii) nu le este permisă modificarea raporturilor de serviciu pe o perioadă limitată de timp.

3. Pe de altă parte, chiar și legislația specifică polițiștilor consacră instituția transferului, însă limitat, doar pentru ocuparea unor funcții de specialitate. Și cu privire la această instituție este necesară o revizuire a prevederilor Statutului polițistului, având în vedere beneficiul pe care îl reprezintă pregătirea și experiența profesionale ale personalului care provine din instituțiile sistemului de apărare, ordine publică, securitate națională și justiție.

II. Schimbări preconizate

Proiectul de act normativ are în vedere revizuirea mecanismelor de recrutare a polițiștilor, astfel încât să fie adaptate realităților economice, sociale și de securitate publică și să asigure resursele umane necesare exercitării competențelor Ministerului Afacerilor Interne și instituțiilor subordonate acestuia, în condiții de normalitate.

A. Soluțiile propuse vizează:

1. Reîncadrarea unor foști polițiști

Nevoile instituției în materia resurselor umane pot fi asigurate și prin readucerea în sistem a unor persoane pregătite profesional, care au experiența necesară exercitării profesiei de polițist. Măsura vizează persoane – foști polițiști, care din diferite motive au încetat raporturile de serviciu cu instituția.

Întrucât Statutul polițistului cunoaște mai multe modalități de încetare a raporturilor de serviciu, de posibilitatea nou introdusă ar trebui să beneficieze doar cei care și-au recăpătat capacitatea de muncă sau au încetat raporturile de serviciu la cerere, prin demisie, prin numirea într-o altă funcție publică, ori ca urmare a reorganizării unității de poliție. Beneficiul oferit de lege nu se justifică în cazul persoanelor ale căror raporturi de serviciu au încetat la împlinirea vârstei și a celelalte condiții de pensionare, ca urmare a destituirii din poliție, acordării calificativului nesatisfăcător, condamnării, nepromovării examenului de definitivare în profesie, nedefinitivării studiilor cerute de lege sau încadrării frauduloase.

De asemenea, trebuie precizat faptul că, la încetarea raporturilor de serviciu, polițiștii sunt luați în evidență de centrele militare ca rezerviști, cu specialitatea "poliție", și primesc gradul militar echivalent gradului profesional avut la data trecerii în rezervă. Această situație presupune ca, pe lângă cerințele legale impuse oricărui candidat, reîncadrarea să fie posibilă doar pentru revenirea în categoria profesională din care polițistul a făcut parte. Statutul polițistului prevede (art.14) că polițiștii se încadrează în două categorii, definite în raport cu nivelul studiilor necesare: categoria A - Corpul ofițerilor de poliție, care cuprinde ofițeri de poliție cu studii superioare; b) categoria B - Corpul agenților de poliție, care cuprinde agenți de poliție cu studii liceale sau postliceale cu diplomă.

În aceste condiții, este rezonabil ca regulile privind *reîncadrarea* să nu conducă la schimbarea categoriei profesionale, nici în varianta favorabilă (superioară), nici în cea nefavorabilă (inferioară). Pornind de la același raționament, instituția reîncadrării nu trebuie să aibă ca efect acordarea unor grade profesionale inferioare celor deținute la data trecerii în rezervă.

2. Încadrarea directă

În condițiile în care există un deficit de polițiști care nu poate fi acoperit doar prin formarea personalului în instituțiile de învățământ ale ministerului,

ori prin trecerea polițiștilor din corpul agenților în corpul ofițerilor, se propune instituirea posibilității ocupării funcțiilor de polițist cu personal recrutat din "sursă externă". Măsura propusă extinde cadrul actual, care permite ca recrutarea din sursă externă să vizeze doar funcțiile de specialitate.

În proiectul de act normativ, mecanismul nou creat este prevăzut ca o situație de excepție, generată de interesul instituției în acoperirea deficitului de personal acolo unde atragerea de resurse umane se face cu dificultate. De aceea, noile reguli introduse, referitoare la încadrarea directă, trebuie circumstanțiate și calibrate astfel încât, riscul privind vacantarea ulterioară a posturilor să fie cât mai mic; în lipsa unor măsuri normative necesare, adecvate și proporționale, există riscul ca mecanismele de recrutare nou introduse să nu aibă eficiența preconizată.

3. Transferul unor persoane

Pe lângă cele două modalități de recrutare menționate, se propune valorificarea instituției deja existente în Statutul polițistului, respectiv *transferul* personalului din instituțiile sistemului de apărare, ordine publică și securitate națională, pe funcții de execuție vacante de polițist. Măsura propusă extinde cadrul actual, astfel încât recrutarea prin această modalitate să vizeze nu doar funcțiile de specialitate, ci orice funcție de execuție.

B. Implementarea soluțiilor menționate presupune:

1. Pentru a crea un echilibru just între diferitele trasee de carieră, respectiv pentru a asigura realizarea interesului legitim al instituției privind funcționarea optimă a unităților de poliție (condiționată de stabilitatea pe posturile scoase la concurs), se propune ca raporturile de serviciu ale polițiștilor reîncadrați, precum și ale celor încadrați direct sau transferați (pe alte funcții decât cele de specialiști) să nu poată fi modificate prin delegare, detașare, mutare și transfer, timp de cel puțin trei ani de la numirea în prima funcție, cu excepția situației în care intervine reorganizarea unității.

Măsura este justă, în condițiile în care nu se poate vorbi de existența unor situații similare (între cei angajați direct, care vor parcurge o perioadă de formare profesională, în primul an de la încadrare, conform art. 10 alin. (2) din lege, și cei care anterior repartizării pe post au urmat o formă de pregătire profesională, de durată).

Pe de altă parte, măsura propusă este necesară și adecvată în privința persoanelor enumerate, în condițiile în care, accederea/revenirea în profesie a fost posibilă pentru că a existat o necesitate a instituției de a ocupa anumite funcții, ce nu a putut fi asigurată prin celelalte modalități de recrutare. De aceea, accederea/ revenirea în profesie trebuie să asigure un echilibru între interesul personal al angajatului și interesul legitim al instituției de a menține starea de operativitate a unităților de poliție. Altfel, inițiativa angajatului de a-și modifica raporturile de serviciu în favoarea altor posturi pe care le-ar putea considera

mai atractive, la scurtă vreme după ce instituția a angajat resurse pentru a asigura funcționarea unității de poliție, ar putea să conducă la angajarea unor noi cheltuieli din partea statului, iar reglementarea propusă să nu aibă efectul urmărit.

2. În plus, și persoanele care beneficiază de noile modalități de recrutare vor fi supuse unui concurs sau examen pentru accederea/ revenirea în profesie. Prin procedurile stabilite, în legislația secundară, concursurile sau examenele asigură același grad de obiectivitate și rigoare a selecției ca și concursul pentru admiterea în instituția de învățământ.

3. Reîncadrarea ca polițist nu trebuie să conducă nici la obținerea unei situații mai avantajoase, nici la pierderea unor drepturi dobândite. De aceea, se propune ca prin această modalitate de recrutare să nu se realizeze trecerea dintr-o categorie profesională în alta, inferioară sau superioară. În egală măsură, reîncadrarea nu trebuie să conducă la acordarea unor grade profesionale inferioare celor deținute la data trecerii în rezervă.

4. În condițiile în care orice instituție este interesată de atragerea unor persoane cu experiență în domeniul studiilor dobândite, având în vedere și legislația de drept comun în materie de muncă, este just să fie recunoscută experiența dobândită anterior încadrării directe sau transferului. Astfel, persoanelor care acced în profesie prin această modalitate li se acordă grade profesionale în funcție de pregătirea și de vechimea în specialitatea corespunzătoare studiilor absolvite, raportate la cerințele postului.

Ținând seama de faptul că polițiștii recrutați prin mecanismele enumerate nu pot fi încadrați ca debutanți, pentru unitate de tratament în raport cu absolvenții instituțiilor de învățământ, este necesar ca numirea să se facă în funcțiile minime prevăzute de lege, corespunzătoare gradelor profesionale acordate.

Potrivit legislației aplicabile, polițiștii încadrați prin modalitățile de mai sus vor parcurge programe de pregătire profesională atât în cadrul instituțiilor de învățământ ale Ministerului Afacerilor Interne cât și la locul de muncă, aceștia urmând a-și desfășura activitatea în cadrul tutelei profesionale alături de polițiști cu experiență.

3. Alte informații

Justificarea urgenței

Ministerul Afacerilor Interne și instituțiile din subordine exercită competențe privind ordinea și siguranța publică. În acest domeniu există responsabilități care nu pot fi amânate sau îndeplinite în alte termene decât cele stabilite de lege – cum ar fi, în anul curent, exercitarea competențelor în cadrul a două procese electorale generale –, faptul că ordinea și siguranța publică este supusă unor noi provocări externe, care se manifestă prin creșterea fenomenului migraționism la nivel european și prin necesitatea sporirii măsurilor de securitate a individului.

Exercitarea competențelor legale presupune existența resurselor și, în acest context, încadrarea cu personal a posturilor deficitare reprezintă o cerință care trebuie îndeplinită în primă instanță. Lipsa unei intervenții pentru rezolvarea acestei problematice riscă să creeze o vulnerabilitate pentru sistemul de ordine și siguranță publică, cu consecințe în planul securității individului.

Secțiunea a 3-a
Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impact macro-economic

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

1¹. Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Impact asupra mediului de afaceri

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2¹. Impactul asupra sarcinilor administrative

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2². Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Impact social

Proiectul de act normativ contribuie la creșterea siguranței cetățeanului, prin încadrarea unor funcții de polițist din structuri care constituie baza sistemului de ordine publică.

De asemenea, proiectul rezolvă o problemă socială, a persoanelor care au avut calitatea de polițist și care au încetat raporturile de serviciu cu instituția ca urmare a unor măsuri de reorganizare, ce au presupus o reducere a numărului de posturi finanțate. Totodată, proiectul creează oportunități de accesare în profesia de polițist, pentru persoane care au studiile necesare și îndeplinesc cerințele posturilor vacante.

4. Impact asupra mediului

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Alte informații

Nu sunt.

Secțiunea a 4-a Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani) Proiectul de act normativ nu are impact asupra bugetului general consolidat.						
- în mii lei (RON) -						
Indicatori	Anul curent	Următorii patru ani				Media pe cinci ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: i. impozit pe profit ii. impozit pe venit b) bugete locale i. impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii b) bugete locale: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: i. cheltuieli de personal ii. bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						

7. Alte informații Nu sunt.	Măsurile propuse se realizează cu încadrarea în bugetul anual aprobat Ministerului Afacerilor Interne. Posturile se scot la concurs în limita fondurilor bugetare alocate.
Secțiunea a 5-a Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare	
1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor actului normativ (acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ): a) acte normative care se modifică sau se abrogă ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; 1. se modifică Legea nr.360/2002 privind Statutul polițistului; 2. se modifică ordine ale ministrului afacerilor interne privind managementul resurselor umane; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	
1¹. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.	
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare: Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.	
3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.	
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.	
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente, făcându-se referire la un anume acord, o anume rezoluție sau recomandare internațională ori la alt document al unei organizații internaționale: Proiectul de act normativ normativ nu se referă la acest subiect.	
6. Alte informații Nu sunt.	

<i>Secțiunea a 6-a</i> <i>Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ</i>
1. Informații privind procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate Proiectul de act normativ a fost analizat în cadrul Comisiei de dialog social constituită la nivelul MAI.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ Organizațiile sindicale ale polițiștilor și organizația profesională
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care actul normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ – Proiectul de act normativ a fost avizat favorabil de Consiliul Legislativ prin avizul nr.138/2016 b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social – Adresa Consiliului Economic și Social nr.703/2016 d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi Avizul Departamentului pentru Relația cu Parlamentul nr.7A/16.02.2016
6. Alte informații

Secțiunea a 7-a
Activități de informare publică privind elaborarea
și implementarea proiectului de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Proiectul de act normativ se încadrează în excepția prevăzută de art.7 alin.(13) din Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice
Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

3. Alte informații

Nu sunt.

Secțiunea a 8-a
Măsurile de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente
Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Alte informații

Nu sunt.

Față de cele prezentate, a fost promovată prezenta Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr.360/2002 privind Statutul polițistului.

PRIM – MINISTRU

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Ciolos', written over the printed name.

DACIAN JULIEN CIOLOȘ