Anexa nr.1

la Hotărârea Guvernului nr.\_\_\_\_

din \_\_\_ \_\_\_\_\_\_ 2017

**STRATEGIA DE REFORMARE A TRUPELOR DE CARABINIERI**

**PENTRU ANII 2017-2020**

**I. DESCRIEREA SITUAŢIEI**

**1.1. Contextul**

Procesul amplu de reformare al Ministerului Afacerilor Interne şi a structurilor subordonate şi desconcentrate acestuia, demarat în contextul aspiraţiilor europene ale Republicii Moldova, urmăreşte scopul constituirii unui sistem de ordine şi securitate publică integrat, interoperabil şi compatibil, capabil să asigure servicii publice de calitate pentru protecţia persoanei, siguranţa societăţii şi statului, precum şi creşterea nivelului de încredere a populaţiei în organele de drept.

În acest sens, Concepţia de reformare a Ministerului Afacerilor Interne şi a structurilor subordonate şi desconcentrate ale acestuia, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.1109 din 6 decembrie 2010, reprezintă documentul de politici publice de bază care a identificat principalele probleme ale sistemului de ordine şi securitate publică, inclusiv în cadrul Trupelor de Carabinieri, a stabilit obiectivele procesului de reformă, precum şi actele normative ce urmau a fi modificate.

Potrivit documentului ,,...*Analiza aprofundată a situaţiei a permis să se constate următoarele:*

*a) legislaţia care reglementează activitatea … carabinierilor este depăşită moral şi nu mai corespunde cerinţelor timpului. … Legea cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne, în forma actuală, nu corespunde rigorilor şi obiectivelor care stau în faţa acestei structuri. Din aceste considerente se impune necesitatea elaborării şi adoptării, în regim de urgenţă, a unor acte legislative care să reglementeze, pe bază de principii moderne şi democratice, activitatea structurilor de menţinere a ordinii publice şi de luptă cu criminalitatea.*

*b) metodele de relaţionare cu populaţia ale … carabinierilor şi altor subdiviziuni ale MAI sunt, de asemenea, învechite, generând necesitatea atât a revizuirii formelor de colaborare cu societatea civilă, cât şi a modificării criteriilor de evaluare a activităţii subdiviziunilor MAI…”.*

O parte din obiectivele şi măsurile stabilite în cadrul acestei Concepţii de reformă au fost deja realizate. Astfel, prin Legea nr 283 din 28.12.2011 a fost creată Poliţia de Frontieră prin reorganizarea Serviciului Grăniceri, iar în 2013, urmare a adoptării Legii nr. 320/2012, a fost efectuată reforma Poliţiei şi delimitate funcţiile subdiviziunilor Ministerului potrivit specializării lor, cu identificarea şi stabilirea clară a competenţelor acestora.

Necesitatea reformării sistemului de ordine și securitate publică și, implicit, a Trupelor de Carabinieri, este stipulată și în Strategia securității naționale a Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.153 din 15.07.2011 care prevede la capitolul **5** *Sectorul de securitate naţională şi reforma lui următoarele:*

• reformarea Trupelor de Carabinieri în forţe capabile să execute misiuni pe timp de pace şi în situaţii de criză;

• revizuirea structurilor operaţionale din componenţa unităţilor militare existente în timp de pace pentru alocarea eficientă a resurselor financiare, menţinerea sistemului de serviciu militar mixt, cu majorarea treptată a ponderii serviciului militar prin contract;

• examinarea şi adaptarea, bazate pe rezultatele analizei strategice a apărării, a actualului sistem de mobilizare a trupelor de carabinieri în vederea corespunderii structurii aprobate şi resurselor disponibile;

• adaptarea la cerinţele actuale a sistemului de pregătire iniţială şi de perfecţionare profesională a corpului de subofiţeri al trupelor de carabinieri;

• revizuirea componenţei forţelor destinate să participe la acţiuni în situaţii de criză şi în situaţii excepţionale, la acţiuni antiextremiste (antiteroriste);

• perfecţionarea subunităţilor asigurare de luptă şi logistică (tehnică şi logistică) ale trupelor de carabinieri

• preluarea de către Carabinieri a atribuțiilor de asigurare şi restabilire a ordinii publice pe întreg teritoriul ţării.

Cu toate aceste acte normative, nu s-a reuşit pe deplin implementarea reformei sistemului de ordine şi securitate publică, care este caracterizat de absenţa concepţiei unitare asupra domeniului, incoerenţa şi neuniformitatea cadrului de reglementare, deficitul de capacitate organizatorică şi funcţională, toate acestea fiind agravate de resursele insuficiente alocate.

La nivel naţional structurile principale de ordine şi securitate publică sunt Poliţia şi Carabinierii. În activitatea acestora se manifestă paralelisme, suprapuneri şi dublări de competenţe, fapt ce face dificilă organizarea şi desfăşurarea misiunilor, stabilirea precisă a responsabilităţilor, cooperarea şi alocarea resurselor. Din aceste motive este periclitată dezvoltarea în ansamblu a sistemului de ordine şi securitate publică, precum şi primirea diferitelor forme de sprijin internaţional.

Este vizibilă relativa ruptură între instituţiile de ordine şi securitate publică şi populaţie atât în contextele de criză, proteste, evenimente publice de amploare, cât şi în situaţiile curente, precum şi scăderea reputaţiei lor, generată îndeosebi de percepţia publică potrivit căreia instituţiile de ordine şi securitate publică au rol predominant represiv.

Departamentul Trupelor de Carabinieri (DTC) a evoluat relativ puţin faţă de momentul constituirii. Cauza principală a reprezentat lipsa concepţiei moderne cu privire la locul şi rolul acestora ca şi componentă a sistemului de ordine şi securitate publică. Este vorba mai ales de faptul că Trupele de Carabinieri nu au primit impulsul reformator care să le permită transformarea într-o structură poliţienească profesionalizată cu statut militar.

În perioada ultimilor ani, concepţia statală privind Trupele de Carabinieri a oscilat radical de la *„…preluarea integrală de la organele poliţiei a funcţiilor de menţinere şi restabilire a ordinii publice”*(Strategia de securitate naţională din 2011), către *„… reorganizarea trupelor de carabinieri şi integrarea lor în cadrul Poliţiei”* (Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliţiei şi statutul poliţistului). Chiar şi în aceste condiţii, nu au fost aplicate măsurile preconizate şi, ca urmare, nici până acum nu a demarat efectiv reforma instituţiei.

Din acest motiv, capacitatea Carabinierilor de a îndeplini misiuni de ordine şi securitate publică este redusă, îndeosebi în plan teritorial. Cauzele rezidă în competenţele insuficient delimitate, legislaţia depăşită, cu influenţe de factură militară (Legea nr. 806 din 12 decembrie 1991 cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale MAI), absenţa competenţelor poliţieneşti, menţinerea modelului actual de îndeplinire a misiunilor, a sistemului de completare a efectivelor cu militari în termen. De asemenea, întârzierea acţiunilor de profesionalizare, pregătirea poliţienească deficitară, dotarea inadecvată şi insuficientă indică indubitabil urgenţa reformei Carabinierilor.

Legea nr. 806 din12.12.1991 prevede că Trupele de Carabinieri *„…sunt destinate să asigure, împreună cu poliţia sau independent, ordinea publică”.* Între sarcinile principale ale trupelor de carabinieri sunt menţionate: *„veghează permanent, potrivit legii, împreună cu poliţia, la asigurarea măsurilor pentru menţinerea ordinii de drept”.* De asemenea*,* Carabinierii sprijină organele de poliţie sau activează independent în menţinerea ordinii publice şi în combaterea criminalităţii, participă la menţinerea ordinii publice în timpul acţiunilor social-politice cu caracter de masă, sportive şi de altă natură, colaborează cu organele de poliţie la curmarea încălcărilor ordinii publice, dacă acesta au un caracter de masă, asigură paza şi apărarea unor obiecte de stat de importanţă deosebită şi a transporturilor speciale.

Practic, aceleași sarcini sunt atribuite Poliției prin Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliţiei şi statutul poliţistului.*.*

Din prevederile existente rezultă faptul că, nu au fost delimitate precis atribuţiile în domeniul ordinii şi securităţii publice între Poliţie şi Carabinieri și nu există nici prevederi de complementaritate și interoperabilitate în acest sens. Terminologia utilizată şi modul de proiectare a normelor juridice sunt diferite, aşa încât nu permit stabilirea îndatoririlor precise în domeniu ale fiecărei structuri. Pe baza dispoziţiilor legale în vigoare nu pot fi determinate exact limitele competenţelor, modul în care acestea sunt exercitate, când încep şi unde încetează atribuţiile, cine le îndeplineşte şi în ce condiţii.

Ca urmare, apar deficienţe de stabilire a răspunderii pentru misiuni, privind participarea la menţinerea, asigurarea şi restabilirea ordinii şi securităţii publice, forţele şi mijloacele ce trebuie destinate, precum şi cooperarea. Problemele sunt şi mai evidente în situaţia crizelor de ordine publică.

Una din vulnerabilităţile esenţiale ale sistemului de ordine şi securitate publică, constatată şi de către experţii Uniunii Europene în cadrul desfăşurării Analizei Funcţionale a Ministerului Afacerilor Interne în anul 2015, o reprezintă faptul că structurile de ordine şi securitate publică sunt neuniforme şi neproporţionale din punct de vedere organizatoric, al efectivelor şi dotărilor.

Totodată, cadrul normativ învechit după care funcţionează Departamentul Trupelor de Carabinieri nu corespunde exigenţelor actuale privind locul şi rolul acestora într-un sistem dual de asigurare a ordinii publice, producând deficite de capacitate pe acest segment şi diminuând implicit nivelul de siguranţă al comunităţii.

Din aceste considerente, se impune reformarea Trupelor de Carabinieri, revizuirea legislaţiei privind statutul şi competenţele carabinierilor, trecându-se progresiv la profesionalizarea personalului din această instituţie şi efectuarea serviciului pe bază de contract.

Procesul de reformare a Trupelor de Carabinieri nu va afecta capacitatea de apărare naţională, aceştia continuând să exercite competenţele specifice în cadrul sistemului naţional de apărare, în conformitate cu prevederile cadrului legislativ-normativ în vigoare ce reglementează acest domeniu

În acest sens, Concepţia de reformare a Ministerului Afacerilor Interne şi a structurilor subordonate şi desconcentrate ale acestuia, Strategia securității naționale a Republicii Moldova, Strategia națională de ordine și securitate publică 2017-2020, precum și Strategia de dezvoltare a Poliţiei pentru anii 2016-2020, reflectă cu exactitate situaţia la capitolul funcţionalităţii sistemului de ordine şi securitate publică în Republica Moldova şi necesitatea reformării acestuia, unul din elementele cheie fiind reformarea Trupelor de Carabinieri.

**1.2. Geneza cadrului juridic**

La 12 decembrie 1991 Parlamentul a adoptat Legea nr. 806-XII cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale Ministerului Afacerilor Interne, în care au fost stipulate normele juridice de reglementare a activităţii Carabinierilor.

Conform prevederilor actului legislativ, Trupele de Carabinieri (trupele interne) sunt destinate să asigure, împreună cu poliţia sau independent, ordinea publică, apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, avutului proprietarului, prevenirea faptelor de încălcare a legii.

Trupele de Carabinieri sunt componentă a Forţelor Armate şi participă la acţiunile de apărare a ţării, în condiţiile legii.

Trupele de carabinieri fac parte din structura organizatorică a Ministerului Afacerilor Interne, fiind constituite într-un Departament îşi exercită atribuţiile sub autoritatea şi controlul acestuia pe întreg teritoriul republicii.

Ministerul Afacerilor Interne poartă întreaga răspundere pentru conducerea trupelor de carabinieri, pentru organizarea executării misiunilor, pregătirea efectivului, pentru respectarea disciplinei militare şi ordinii interioare, pentru asigurarea materială, tehnică, financiară şi medicală a unităţilor.

Activitatea Carabinierilor mai este reglementată și de:

- Legea nr. 162 din 22.07.2005 cu privire la statutul militarilor;

- Legea nr.1245 din 18.07.2002 cu privire la pregătirea cetăţenilor pentru apărarea Patriei;

- Legea nr. 52 din 02.03.2007 cu privire la aprobarea Regulamentului disciplinei militare;

- Legea nr. 1244 din 18.07.2002 cu privire la rezerva Forţelor Armate;

- Legea nr.1192 din 04.07.2002 privind pregătirea de mobilizare şi mobilizarea;

- Legea nr. 212 din 24.06.2004 privind regimul stării de urgenţă, de asediu şi de război;

- Hotărârea Guvernului nr. 941 din 17.08.2006 ,,Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de îndeplinire a serviciului militar în Forţele Armate”;

- Hotărârea Guvernului nr.864 din 17.08.2005 ,,Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la încorporarea cetăţenilor în serviciul militar în termen sau în cel cu termen redus;

- Hotărârea Guvernului nr. 104 din 06.02.2008 ,,Cu privire la asigurarea cu echipament a militarilor Forţelor Armate pe timp de pace”.

De asemenea, în activitatea sa, Trupele de Carabinieri se conduc de prevederile:

- Legii nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar;

- Legii nr.218 din 19.10 2012 privind modul de aplicare a forţei fizice, a mijloacelor speciale şi a armelor de foc;

- Hotărârii Guvernului nr.778 din 27 noiembrie 2009 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Afacerilor Interne, structurii şi efectivului-limită ale aparatului central al acestuia”,

- Hotărârii Guvernului nr.650 din 12 iunie 2006 „Privind salarizarea militarilor, efectivului de trupă şi corpului de comandă angajaţi în serviciul organelor apărării naţionale, securităţii statului şi ordinii publice”,

În contextul Legii nr. 806-XII/1991 au fost elaborate şi aprobate regulamentele de organizare şi funcţionare ale subdiviziunilor Trupelor de Carabinieri.

**1.3. Politici publice de dezvoltare**

Procesul de reformare al Trupelor de Carabinieri are la bază documentele strategice de nivel naţional ce includ:

Concepţia de reformare a Ministerului Afacerilor Interne şi a structurilor subordonate şi desconcentrate ale acestuia, aprobată prin HG nr.1109 din 06.12.2010 (obiectivul V *Reformarea trupelor de carabinieri*), Strategia securităţii naţionale a Republicii Moldova (pct. 5 litera e) *Reformarea trupelor de carabinieri*), Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2016-2018 (pct.17 *Profesionalizarea trupelor de carabinieri),* Planul de acţiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018, aprobat prin HG nr.890 din 20.07.2016 (*acțiunea nr.17*).

Prezenta Strategie reflectă și prevederile unui şir de documente de politici cu incidenţă asupra domeniului ordinii şi securităţii publice:

1) Planul naţional de acţiuni privind implementarea Acordului de Asociere Uniunea Europeană – Republica Moldova;

2) Strategia Naţională de Dezvoltare „Moldova 2020”;

3) Strategia naţională de prevenire şi combatere a spălării banilor şi finanţării terorismului (2013–2017);

4) Strategia naţională de prevenire şi combatere a crimei organizate (2011–2016), extinsă până în 2019;

5) Strategia naţională antidrog (2011–2018);

6) Strategia naţională de management integrat al frontierei (2015–2017);

7) Strategia naţională pentru siguranţă rutieră;

8) Strategia de transport şi logistică pe anii 2013-2022;

9) Strategia naţională în domeniul migraţiei şi azilului (2011-2020);

10) Planul de acţiuni privind implementarea Programului naţional de securitate cibernetică a Republici Moldova pentru ani 2016 – 2020;

11) Acordul de Finanțare privind suportul bugetar CRIS: ENI/2015/038-144 „Suport pentru dezvoltarea Poliției”.

Pînă în 2016 principalul document intern de politici a fost Programul de Dezvoltare Strategică al Departamentului Trupelor de Carabinieri pentru perioada 2014 – 2016.

Priorităţile stipulate în Program au derivat din documentele de politici naţionale şi sectoriale**:** *Strategia Securităţii Naţionale, Programul de activitate a Guvernului 2012-2015, Concepţia de reformare a MAI şi a structurilor subordonate şi desconcentrate ale acestuia, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu, Planul Individual de Acţiuni al Parteneriatului Republica Moldova-NATO (IPAP), fiind axate pe:*

- profesionalizarea trupelor de carabinieri, prin constituirea unui serviciu de carabinieri cu efectiv 100% profesionalizat până în anul 2016;

- dezvoltarea capacităţilor trupelor de carabinieri de participare la operaţiuni internaţionale de stabilizare şi menţinerea păcii, prin formarea unui detaşament operaţional până în anul 2016, pentru participarea în cadrul misiunilor post-conflict sub egida ONU, UE, OSCE etc.;

**-** optimizarea capacităţii de acţiune a TC pentru creşterea calităţii serviciilor prestate cetăţeanului, prin implementarea mecanismului de prevenire a cazurilor de încălcare a drepturilor omului şi actelor de corupţie comise de către militarii TC.

Activitățile din Program nu au fost îndeplinite în totalitate datorită constrângerilor bugetare și lipsei unei decizii clare la nivel politico-administrativ.

În acest context extrem de complex este imperios necesar dezvoltarea unei strategii coerente de reformă a Carabinierilor cu scopuri, obiective și principii adaptate noilor cerințe de protecție a cetățeanului, avutului public și privat, întăririi ordinii și securității publice în Republica Moldova.

**1.4. Cooperarea internațională**

Scopul cooperării internaționale a Trupelor de Carabinieri constă în preluarea bunelor practici în vederea îndeplinirii misiunilor de serviciu atribuite prin lege, preluării experienţei avansate, atragerii fondurilor şi susţinerii tehnico-materiale externe.

Având în vedere realizarea cu succes în numeroase state europene – Italia, Franța, România, Spania, Portugalia, Olanda, Polonia, Turcia, a sistemului polițienesc dual în care funcționează complementar structuri de poliție civilă (Poliția) și cu statut militar (Carabinieri, Jandarmerie, Garda Civilă, Garda Națională etc.) se impune dezvoltarea acestui sistem în Republica Moldova prin aprofundarea cooperării între instituțiile omoloage, în vederea preluării experienței avansate în domeniul asigurării legalității, ordinii publice și securității cetățeanului și comunității.

În acest sens, Departamentul Trupelor de Carabinieri, pe durata anului 2016 şi-a intensificat eforturile în vederea iniţierii şi consolidării raporturilor de colaborare bilaterală cu structuri similare din alte state, în mod prioritar cu Arma de Carabinieri din Italia, Inspectoratul General al Jandarmeriei Române, Comandamentul General al Jandarmeriei Turciei, Garda Civilă din Spania, Jandarmeria Națională din Franța, precum și cu Forţele Armate ale SUA.

Urmare a intensificării dialogului cu omologii din cadrul Armei de Carabinieri din Italia, la 03.10.2016 a fost semnat Aranjamentul tehnic de cooperare dintre Departamentul Trupelor de Carabinieri al MAI al Republicii Moldova şi Arma de Carabinieri din Italia, document care conține obiective clare de cooperare dintre cele două instituţii, axate pe acordarea asistenței pentru identificarea nevoilor de instruire și realizarea acesteia, precum și asistența de specialitate pentru elaborarea cadrului legislativ-normativ cu incidență asupra activității Carabinierilor.

Aprobarea Strategiei de reformare a Carabinierilor pentru anii 2017-2020 este esenţială în contextul aprofundării cooperării cu partenerii, precum şi extinderii contactelor cu instituţiile omoloage din alte state, în vederea îmbunătăţirii calitative a îndeplinirii profesioniste a misiunilor de serviciu.

**II. DEFINIREA PROBLEMELOR**

**2.1. Descriere generală**

Trupele de Carabinieri (trupele interne) ale MAI au fost create după declararea suveranităţii Republicii Moldova, în baza Legii nr. 806-XII, adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 12 decembrie 1991, în vederea executării misiunilor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice, împreună cu poliţia sau independent a ordinii publice, apărării drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, avutului proprietarului, prevenirii faptelor de încălcare a legii, executării misiunilor de pază şi apărare a obiectivelor de importanță deosebită şi a transporturilor speciale, a localurilor misiunilor diplomatice, consulare şi a altor reprezentanţe ale statelor străine, asigurare a regimului juridic al stării excepţionale, participare pe timpul declarării stării de asediu sau de război la prevenirea acţiunilor îndreptate împotriva independenţei, suveranității şi integrităţii Republicii Moldova.

Conform art. 9 al Legii Republicii Moldova nr. 354-XV din 25.07.2003 cu privire la apărarea naţională, Trupele de Carabinieri sunt parte componentă a Forţelor Armate şi participă la acţiunile de apărare a ţării, în condiţiile legii.

La etapa actuală de dezvoltare, în contextul procesului de globalizare și nivelare a limitelor între dimensiunea externă și cea internă a securității statelor, ciocnirile de interese ale acestora, se menține riscul conflictelor care, la rândul lor, pot influența climatul intern din Republica Moldova. În acest sens, este relevantă situația din Ucraina și posibilitatea extinderii conflictului în spațiul național, în mod direct sau prin mijloacele războiului hibrid și a amenințărilor cu caracter asimetric.

Respectiv, pe fundalul conflictelor regionale pot fi generate în mod interesat acțiuni destabilizatoare, care includ instigarea grupurilor mari de persoane la încălcări grave ale ordinii de drept, prin violențe cu substrat social și/sau etnic.

Pe plan intern sistemul de ordine și securitate publică resimte în permanență presiuni ca efect al situației nerezolvate din Transnistria, dar și a problemelor din alte zone ale RM. Sunt actuale tendințele secesioniste, neîncrederea generalizată și divizarea societății pe fondul propagandei și acțiunilor antistatale

Ca urmare, RM trebuie să adopte măsuri adecvate de gestionare a situațiilor de criză și consecințelor posibile în domeniul ordinii și securității publice, al protecției persoanei, siguranței societății și statului.

La nivel naţional structurile principale de ordine şi securitate publică sunt Poliţia şi Carabinierii. În activitatea acestora se manifestă paralelisme, suprapuneri şi dublări de competenţe, fapt ce face dificilă organizarea şi desfăşurarea misiunilor, stabilirea precisă a responsabilităţilor, cooperarea şi alocarea resurselor. Din aceste motive este periclitată dezvoltarea în ansamblu a sistemului de ordine şi securitate publică, interoperabilitatea și valorificarea eficientă a resurselor.

Această deficiență creează greutăți în realizarea programelor internaționale și primirea diferitelor forme de sprijin internaţional.

Practic, în acest moment nu se poate considera că există sistemul de ordine şi securitate publică unitar şi coerent, ci entităţi distincte care acţionează mai mult sau mai puţin corelat, în funcţie de situaţie şi de nivelul de autoritate conjuncturală a managementului instituţional. Nu a existat concepţia integrată de întrebuinţare a forţelor şi mijloacelor în situaţii normale, specifice şi de criză.

Nu a fost studiată aprofundat capacitatea actuală şi necesarul de dezvoltare a structurilor de ordine şi securitate publică, precum şi de management al crizelor şi nu există conceptul de domeniu care să asigure integrarea, interoperabilitatea, compatibilitatea organizatorică şi funcţională. Cadrul de reglementare nu este unitar şi coerent şi lipsesc procedurile standard de operare specifice.

Departamentul Trupelor de Carabinieri a evoluat relativ puţin faţă de momentul constituirii. Cauza principală a reprezentat lipsa concepţiei moderne cu privire la locul şi rolul acestora ca şi componentă a sistemului de ordine şi securitate publică. Este vorba mai ales de faptul că Trupele de Carabinieri nu au avut până în prezent o Strategie, care să le asigure transformarea instituției într-o structură polițienească profesionistă cu statut militar, modernă, eficace și eficientă, transparentă, capabilă să realizeze serviciul public de calitate în beneficiul comunității și să asigure nivelul înalt de siguranţă individuală şi colectivă la standarde europene, să acționeze profesionist în interesul cetățeanului și al statului atât în situații de criză, cât și pentru asigurarea ordinii de drept cu mijloace și metode polițienești.

Din acest motiv, capacitatea Carabinierilor de a îndeplini misiuni de ordine şi securitate publică este redusă, îndeosebi în plan teritorial. Cauzele rezidă în competenţele insuficient delimitate, legislaţia depăşită, cu influenţe de factură militară (Legea nr. 806-XII din 12 decembrie 1991 cu privire la trupele de carabinieri (trupele interne) ale MAI), competenţe poliţieneşti limitate pe linia asigurării și restabilirii ordinii publice, menţinerea modelului actual de îndeplinire a misiunilor, a sistemului de completare a efectivelor cu militari în termen.

De asemenea, lipsa efectivului profesionalizat capabil să asigure acoperirea tuturor necesităților operaționale, pregătirea poliţienească deficitară, dotarea inadecvată şi insuficiență resurselor materiale, indică indubitabil urgenţa reformării Carabinierilor.

Legea nr. 806 din 12.12.991 prevede că Trupele de Carabinieri *„…sunt destinate să asigure, împreună cu poliţia sau independent, ordinea publică”.* Între sarcinile principale ale trupelor de carabinieri sunt menţionate: *„veghează permanent, potrivit legii, împreună cu poliţia, la asigurarea măsurilor pentru menţinerea ordinii de drept…”*şi, de asemenea: *„sprijină organele de poliţie sau activează independent în menţinerea ordinii publice şi în combaterea criminalităţii”*. La atribuţiile trupelor de carabinieri se menţionează: *„participă la menţinerea ordinii publice în timpul acţiunilor social-politice cu caracter de masă, sportive şi de altă natură „colaborează cu organele de poliţie la curmarea încălcărilor ordinii publice, dacă acesta au un caracter de masă”;„asigură paza şi apărarea unor obiecte de stat de importanţă deosebită şi a transporturilor speciale conform listei stabilite de Guvern”.*

Legea nr. 320 din 27 decembrie 2012 cu privire la activitatea Poliţiei şi statutul poliţistului prevede că: *„Poliţia este o instituţie publică specializată a statului, în subordinea MAI, care are misiunea de a apăra drepturile şi libertăţile fundamentale ale persoanei prin activităţi de menţinere, asigurare şi restabilire a ordinii şi securităţii publice…”.* Între atribuţiile Poliţiei sunt precizate:*„desfăşoară activităţi de menţinere a ordinii şi securităţii publice”; „desfăşoară acţiuni de asigurare a ordinii publice cu ocazia întrunirilor, manifestaţiilor cultural-sportive şi a altor activităţi similare, precum şi de restabilire a ordinii publice în situaţiile prevăzute de legislaţia în vigoare”; „asigură, în condiţiile legii, paza sau protecţia obiectivelor, a bunurilor şi valorilor de importanţă deosebită, a căror listă se aprobă de Guvern”.*

Din prevederile citate rezultă faptul că, nu au fost delimitate precis atribuţiile în domeniul ordinii şi securităţii publice între Poliţie şi Carabinieri. Terminologia utilizată şi modul de proiectare a normelor juridice sunt diferite, aşa încât nu permit stabilirea îndatoririlor precise în domeniu ale fiecărei structuri. Pe baza dispoziţiilor legale în vigoare nu pot fi determinate precis limitele competenţelor, modul în care acestea sunt exercitate, când încep şi unde încetează atribuţiile, cine le îndeplineşte şi în ce condiţii.

Ca urmare, apar deficienţe de stabilire a răspunderii pentru misiuni, privind participarea la menţinerea, asigurarea şi restabilirea ordinii şi securităţii publice, forţele şi mijloacele ce trebuie destinate, precum şi cooperarea. Problemele sunt şi mai evidente în situaţia crizelor de ordine publică.

Deşi în RM este constituit sistemul dual al forțelor de ordine care realizează procesul de menținere, asigurare și restabilire al ordinii și securității publice, acesta este dezechilibrat, în sensul că Trupele de Carabinieri nu au capacităţi corespunzătoare rolului ce trebuie să le revină potrivit destinaţiei instituţionale. De asemenea, capacitatea operaţională a Carabinierilor în teritoriu este limitată.

În aceste condiții, capacitatea operaţională curentă şi de management al crizelor de ordine publică este incompletă, astfel nu pot fi îndeplinite în mod integrat competenţele de ordine şi securitate publică.

**2.2. Situația operativă pe linie de ordine publică**

Pe parcursul anului 2016 pe teritoriul țării aufost înregistrate **9810** infracţiuni săvârşite în locurile publice, înregistrându-se **o creștere a infracţionalităţii cu** **47,67%.**

Creștere s-a înregistrat la toate categoriile de infracţiunii:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Gravitatea infracțiunii** | **Creștere** | **2015** | **2016** |
| Excepţional de grave | +155,56% | 9 | 23 |
| Deosebit de grave | +10,48% | 105 | 116 |
| Grave | +37,46 % | 1324 | 1820 |
| Mai puţin grave | +51,95% | 4693 | 7131 |
| Uşoare | +40,62% | 512 | 720 |

De asemenea, s-a constatat creștere la genurile de infracțiuni conexe domeniului de ordine publică: omoruri cu + 88,24% (2016 - 32; 2015 - 17), cauzarea vătămărilor medii cu +68,78% (2016 - 319; 2015 - 189), jafuri cu +42,99% (2016 - 632; 2015 - 442), furturi cu +57,5% (2016 -4547; 2015 - 2887), răpiri de transport cu +45,35% (2016 - 125; 2015 - 86); huliganism cu +18,12% (2016 - 1656; 2015 - 1402).

Pe parcursul anului 2016, pe teritoriul Republicii Moldova au fost organizate şi desfăşurate **19059 întruniri**, la care au participat cca **7 294 810 persoane**, iar la menţinerea ordinii publice şi asigurarea securităţii circulaţiei rutiere au fost implicaţi cca 118 728 angajaţi ai MAI.

Din numărul total al acestora:

* caracter social-politic 7 949 (*2015 – 7 073*);
* mitinguri 1 538 (*2015 – 1 739*);
* întruniri ale conducerii ţării cu populaţia 158 (*2015 - 119*);
* delegaţii oficiale 79 (*2015 - 83*),
* acţiuni cultural-artistice desfăşurate 4 978 (*2015 – 3 734*);
* sportive 756 (*2015 - 526*);
* măsuri cu caracter religios 5 376 (*2015 –* 5 306).

Caracteristicile situației operative demonstrează necesitatea întăririi dispozitivului de ordine publică pentru eliminarea disfuncționalităților care favorizează menținerea ridicată a criminalității stradale. Contribuția la îmbunătățirea acestor indicatori va fi determinantă prin întărirea competențelor și capacităților Trupelor de Carabinieri.

Reieșind din potențialul existent, în perioada anului 2016, de către efectivul Trupelor de Carabinieri au fost executate 138 misiuni de asigurare a ordinii publice, din care:

- manifestări de protest - 43 misiuni;

- manifestări cultural-artistice şi comemorative – 38;

- evenimente sportive - 49 *(dintre care 3 meciuri de fotbal internaţionale)*;

- misiuni pe timpul vizitelor delegaţiilor oficiale - 8.

Ca urmare a activităţilor de menţinere şi asigurare a ordinii publice, pază a misiunilor diplomatice şi obiectivelor de importanţă majoră, militarii Trupelor de Carabinieri au reţinut 850 persoane pentru comiterea de contravenţii şi 17 pentru săvârşirea de infracţiuni.

Trupele de Carabinieri au efectuat activități de patrulare și monitorizare a ordinii publice pe raza obiectivelor de importanță deosebită, precum și în locuri publice care presupun o aglomerare masivă de persoane.

În context, au fost realizate următoarele activități

- de menţinere a ordinii publice pe teritoriul Institutului de Cercetări Ştiinţifice „Centrul Mamei şi Copilului” din municipiul Chișinău *(726**implicări/efectiv)* și la Aeroportului Internaţional Chişinău *(569**implicări/efectiv)*;

- de menţinere a ordinii publice şi securităţii călătorilor pe teritoriul autogării Centru din municipiul Chişinău *(1583 implicări/efectiv)*;

- de menţinere a ordinii publice, prevenire şi contracarare a comerţului ilicit stradal pe teritoriul municipiului Chişinău *(2160 implicări/efectiv)*;

- de patrulare în oraşul Căuşeni *(924 implicări/efectiv)*;

- de patrulare în comun cu poliţia în municipiul Bălţi*(6704 implicări/efectiv)*;

- de patrulare în municipiul Comrat *(6172 implicări/efectiv)* şi oraşul Cahul *(494 implicări/efectiv)*.

Pentru asigurarea ordinii publice în perioada desfăşurării scrutinului electoral privind alegerea Președintelui Republicii Moldova, în perioada 29-30 octombrie și 13 noiembrie, au fost implicaţi 264 carabinieri și create rezerve operative de intervenție, în număr de1797 militari.

De asemenea, au fost antrenate 9 detaşamente mixte care au executat misiuni de menţinere a ordinii publice cu un număr de 4104 implicări-efectiv*(anul precedent 2598 efectiv/implicat)*, în raioanele: Făleşti, Taraclia, Anenii Noi, Glodeni, Otaci, Vadul lui Vodă, Rîşcani*.*

În anul 2016, Trupele de Carabinieri au asigurat protecţia la 41 misiuni diplomatice şi 29 obiective de importanţă majoră, fiind implicați, în medie, zilnic, 290 carabinieri.

În serviciul de patrulare în sectoarele mun. Chişinău *(Botanica, Buiucani, Ciocana, Rîşcani, Centru)* au fostimplicaţi zilnic, în medie 90 militari*.*

Pe parcursul anului 2016 au fost inițiate și derulate proiecte-pilot în domeniul menținerii ordinii publice, prin care s-au testat capabilitățile Carabinierilor în exercitarea activităților de patrulare pe unele sectoare cu înlocuirea forțelor de poliție.

Scopul principal ale acestor activități a fost asigurarea gradului maxim de acoperire al teritoriului și a prestării unui serviciu de calitate cetăţeanului.

Ca rezultat al măsurilor întreprinse în sectorul Botanica din mun. Chişinău, s-a constatat o diminuare cu 60% a situaţiei criminogene. Această situație pozitivă s-a constatat în toate sectoarele care au făcut obiectul proiectelor-pilot.

Un alt aspect determinat de prezenţa patrulelor Carabinierilor a fost şi diminuarea pe timpul realizării proiectului-pilot (o lună), cu 11% a numărului de apeluri adresate de cetăţeni, cu 42% a jafurilor și cu 50% a actelor de huliganism.

Una din concluziile proiectului-pilot a fost aceia că, rezultatele bune obținute pe linia prevenirii criminalității și menținerii ordinii publice s-au datorat folosirii în în patrule, preponderent, a personalului cu pregătire profesională adecvată.

Pentru asigurarea executării misiunilor atribuite, zilnic sunt angrenați, în medie, 1400 carabinieri, aceasta fiind limita maximă posibilă de folosire a acestora în prezent. Efectivul existent, în virtutea numărului de personal alocat și dislocării, nu poate asigura acoperirea eficientă a teritoriului.

Această concluzie este stipulată și în Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 care la subcapitolul ***Tendințe ale fenomenului infracțional subliniază:*** *„…pe domeniul de asigurare a ordinii și securității publice urmează a fi întreprinse măsuri suplimentare pentru consolidarea capacităților, cu revizuirea competențelor stabilite pe domeniu pentru subdiviziunile Inspectoratului General al Poliției, dar și cele ale Ministerului Afacerilor Interne…”.*

**2.3. Personalul şi structura organizatorică**

În prezent, statul de organizare al Trupelor de Carabinierilor este încadrat în proporție de 86 %.

Ponderea militarilor în termen, care urmează să fie profesionalizați, reprezintă 58% din efectivul real încadrat.

De remarcat este faptul că, ponderea efectivului în executarea misiunilor este deținută de militarii în termen, Departamentul Trupelor de Carabinieri având decât 473 subofițeri profesionalizați, care pot executa misiuni pentru acoperirea tuturor competențelor legale. Această categorie profesională reprezintă numai 24% din capacitatea operațională de resurse umane ce poate acționa în spațiul public.

Raportul dintre personalul de conducere și cel de execuție este de 1 la 14, în acest calcul fiind incluse și funcțiile de conducere la nivel de eșaloane mici, caracteristice sistemului militar.

Structura organizaţională şi teritorială a Departamentului Trupelor de Carabinieri este formată din: Aparatul Central al DTC, două brigăzi și trei batalioane independente.



Din studiul datelor de personal prezentate mai sus, precum și a dispunerii teritoriale a structurilor de Carabinieri rezultă următoarele concluzii:

- capacitatea Carabinierilor de a îndeplini misiuni de ordine şi securitate publică este redusă, îndeosebi în plan teritorial;

- existența disproporționalității vădite între numărul de cadre profesionalizate și militarii în termen;

- imposibilitatea de a reacționa cu forțe simultan, în cazul producerii a mai multor evenimente publice cu grad sporit risc;

- acoperirea teritorială neuniformă, forțele principalele fiind dislocate în mun. Chișinău, partea de nord și sud a țării.

În conformiste cu prevederile Legii nr. 806 din 12.12.1991, Trupele de carabinieri sunt constituite într-un Departament compus din unitatea centrală de administrare, subdiviziuni de suport operațional, brigăzi mobil-operative și batalioane independente.

Structura de organizare simplă și flexibilă, oferă posibilitatea realizării unui proces de reformă prin măsuri transparente și ușor măsurabile.

Organigrama DTC este prezentată mai jos.

****

****

**2.4. Asigurare şi dotare**

Alocaţiile bugetare pentru Trupele de Carabinieri în perioada ultimilor ani (2012-2016) au dat posibilitate de asigurare doar a cheltuielilor prioritare, adică consumurile curente şi n-au permis înzestrarea corespunzătoare cu echipament, tehnică specială și de intervenție la măsuri de ordine, tehnică IT și de comunicații, mijloace de transport și alte categorii de echipament, care să asigure funcţionalitatea şi interoperabilitatea la îndeplinirea sarcinilor cotidiene şi misiunilor de serviciu.

Gradul de înzestrare cu mijloace speciale, unități de transport, bunuri de inventar, armament și muniții este constituit din următorii indicatori:

**- echipament:** **90%** la echiparea militarilor în termen, potrivit normelor de asigurare şi **30%** la echiparea personalului profesionalizat. Sursele alocate la buget permit acoperirea cheltuielilor de echipare doar a militarilor în termen;

**- mijloace speciale**: **60%**, ceea ce explică dificultăţile curente de îndeplinire a misiunilor, dintre care**35%** sunt cu termenele de exploatare în folosinţă peste 20 ani şi nu sunt utile de a fi folosite conform destinaţiei;

**- unităţi de transport**: **80%,** dintre care **60%** sunt de producere sovietică şi cu termenul de exploatare depăşit conform reglementărilor în vigoare, ceea ce determină mobilitatea foarte scăzută a unităţilor/subunităţilor şi afectează nemijlocit capacitatea de acţiune, iar tipul mijloacelor din dotare (neadecvate misiunilor), cantităţile insuficiente, uzura pronunţată fizică şi morală sunt factori suplimentari ai deficitului funcţional al DTC;

**- bunuri de inventar (echipament auxiliar): 30%**,care moral sunt învechite şi parţial uzate, iar termenul de uzură este depăşit.

**- armament: 90%** (în stare de funcţionare)care este de producţie sovietică, moral învechit, fiind utilizat în conflictul armat din stânga râului Nistru în anul 1992 şi marea majoritate necesită a fi înlocuit cu armament modernizat;

**- muniţii**: **70%,** care nu include asortimentul necesar asigurării armelor din dotare, iar insuficienţa finanţării nu permite crearea stocurilor intangibile de muniţii;

**- echipament informatic, sisteme IT şi de comunicaţii: 40%,** care presupun asigurări suplimentare cu calculatoare şi echipamente de multiplicare în mediu la **30 %**, iar sisteme IT şi de comunicaţii – **25%**.

Este remarcat faptul că, la nivelul Trupelor de Carabinieri, la moment nu există un sistem intern informatic definit, un modul de comandament şi stat major pe bază auto, dotat conform standardelor europene, sistem GPS pentru controlul efectivului implicat la menţinerea ordinii publice, staţii radio portabile TETRA şi sisteme de transmisie operativă a informaţiei.

Ca urmare a subfinanţării, lucrările de reparaţii capitale şi curente s-au efectuat parţial. Practic, toate încăperile, depozitele şi sălile cantinelor necesită lucrări de reparaţii capitale, revizii ale reţelelor de apeduct şi canalizare, procurarea aparatajului, utilajului şi mobilierului necesar.

Neajunsuri sunt stabilite şi la compartimentul de dotare a spațiilor destinate activităților cotidiene, în scopul creării condiţiilor de muncă corespunzătoare.

Obiective stabilite la compartimentul logistic:

* asigurarea dotării cu mijloace de transport moderne, armament, tehnică de luptă şi echipament performant;
* modernizarea sistemului de întreţinere a tehnicii şi echipamentelor;
* dotarea sediilor Trupelor de Carabinieri cu tehnică şi materiale necesare lucrului de birou;
* îmbunătăţirea condiţiilor de pregătire, de cazare şi de muncă;
* asigurarea unei echipări a efectivelor la nivelul standardelor existente în ţările Uniunii Europene;
* crearea unui sistem mobil operaţional de comandă pentru gestionarea evenimentelor publice majore;
* asigurarea şi implementarea unui sistem unic de comunicaţii şi conducere (sistem GPS, staţii radio TETRA, sistem de transmitere operativă etc.);
* achiziţionarea Soft-urilor necesare pentru asigurarea alimentării și consultării bazelor de date pe domeniu;
* revizuirea reglementărilor specifice domeniului logistic, actualizarea normelor de dotare şi consum;
* organizarea şi ţinerea evidenţei centralizate şi pe subdiviziuni a patrimoniului. Înființarea bazei de date pentru managementul logistic în DTC;
* inventarierea întregului patrimoniu al DTC cu ulterioara casare a bunurilor mobile cu termenul de utilizare depăşit, defecte, care nu mai pot fi reparate şi generează consumuri nejustificate;
* perfecţionarea personalului de specialitate.

**2.5 Asigurarea financiară**

Potrivit prevederilor legislaţiei în vigoare, Trupele de Carabinieri î-și desfășoară activitatea din mijloacele bugetului public național, mijloace financiare din surse extrabugetare - veniturile acumulate din prestarea serviciilor contra plată, granturi şi proiecte de asistenţă tehnică finanțate de partenerii externi de dezvoltare, donaţii, sponsorizări, alte surse de finanțare obținute conform prevederilor legale.

Pentru asigurarea funcționalității instituției, în anul 2016 a fost alocată suma de **120036,7** mii lei, ajustată ulterior la suma de **107792,5 mii lei**, datorită deficitului bugetar, cu executare la 100%.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **DINAMICA BUGETULUI TRUPELOR DE CARABINIERI** | | | | | |
| **Anul** | **Bugetul total, mln. lei** | **Salarii,**  **%** | **Cheltuieli**  **operaţionale,%** | **Reparaţii, investiţii capitale,procurarea mijloacelor fixe, %** | **Bugetul DTC faţă de bugetul MAI, %** |
| **2016** | **120,0** | 62,2 | 32,3 | 5,5 | 4,7 |
| **2015** | **110,6** | 67,1 | 25,7 | 7,2 | 5,0 |
| **2014** | **81,0** | 51,0 | 38,6 | 10,4 | 4,2 |
| **2013** | **72,5** | 55,7 | 41,8 | 2,5 | 4,3 |
| **2012** | **68,2** | 59,7 | 38,4 | 1,9 | 5,6 |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **CHELTUIELI repartizate pe compartimente, mln. lei** | | | | | | | | | | |
| **TOTAL, inclusiv:** | **2012** | | **2013** | | **2014** | | **2015** | | **2016** | |
| **Aprobat** | **Precizat** | **Aprobat** | **Precizat** | **Aprobat** | **Precizat** | **Aprobat** | **Precizat** | **Aprobat** | **Precizat** |
| **68,9** | **68,2** | **86,4** | **72,5** | **81,2** | **81,0** | **110,6** | **93,8** | **120,0** | **107,8** |
| Salariul | 45,9 | 40,7 | 55,3 | 40,4 | 48,0 | 41,3 | 74,2 | 54,6 | 74,6 | 61,3 |
| Alte cheltuieli curente | 22,1 | 26,2 | 29,6 | 30,3 | 28,4 | 31,3 | 28,4 | 33,6 | 38,8 | 39,6 |
| Reparaţii capitale şi procurarea mijloacelor fixe | - | - | 1,5 | 1,8 | 2,5 | 6,1 | 8,0 | 5,6 | 6,6 | 6,9 |
| Investiţii capitale | 0,9 | 1,3 | - | - | 2,3 | 2,3 | - | - | - | - |

Potrivit Legii bugetului de stat pentru anul 2017, pentru asigurarea funcţionalităţii Trupelor de Carabinieri pe anul în curs este aprobată suma de 147903,9 mii lei, din care: 2115,9 mii lei - venituri colectate de TC, 145788,0 mii lei - finanţări de la bugetul public naţional. Mijloacele în cauză urmează să asigurare înfăptuirea cheltuielilor cotidiene, precum şi de dotare, inclusiv:

* remunerarea muncii personalului, contribuţii la bugetul asigurărilor sociale de stat şi bugetul asigurărilor medicale, indemnizaţii – 96787,4 mii lei;
* servicii de întreţinere a sediilor (servicii comunale, reparaţii curente şi capitale) – 13595,1 mii lei;
* mijloace fixe (inclusiv mijloace de transport 3000, 0 mii lei) – 4126,0 mii lei;
* materiale circulante (combustibil, piese de schimb, produse alimentare, medicamente, materiale gospodăreşti, echipament, etc.) – 29806,6 mii lei.

Analiza în dinamică a bugetului denotă că, pe parcursul ultimilor ani (2012-2016), politica bugetară a statului a determinat limitarea asigurării financiare a Trupelor de Carabinieri, care în rezultat a dus la insuficienţa capabilităţilor tehnice, necesare pentru exercitarea atribuţiilor prevăzute de legislaţie.

Alocaţiile anuale au dat posibilitate de asigurare a cheltuielilor prioritare, adică consumurile curente, şi n-au permis înzestrarea completă a bazei tehnico-materiale a Trupelor de Carabinieri cu armament, tehnică militară, mijloace speciale, softuri, etc., care sa-i asigure funcţionalitate şi interoperabilitate la îndeplinirea sarcinilor cotidiene şi misiunilor în care pot fi antrenate.

Prin urmare, dinamica alocaţiilor pentru anul 2016 (120,0 mln. lei) faţă de anul 2012 (68,9 mln. lei), arată o creştere de 51,1 mln. lei, datorită majorării retribuirii muncii pe parcursul perioadei de referinţă, urmare a profesionalizării a 543 unităţi de personal (118 (anul 2012) + 145 (anul 2014) + 280 (anul 2015)), cît şi majorării cuantumului salariului. Cât priveşte cheltuielile curente se atestă o creştere lentă în raport cu anul 2012, cauzată de indexarea costurilor, urmare majorării preţului de consum.

Actuala arhitectură de securitate şi noile provocări la adresa mediului de securitate impune reformarea Trupelor de Carabinieri prin prisma creării unor efective speciale bine pregătite, dotate, cu un înalt nivel de profesionalism, capabile să asigure ordinea publică, protecţia şi securitatea obiectivelor de importanţă majoră, iar la necesitate – să intervină prompt în situaţii de criză pentru restabilirea ordinii publice.

Un element principal al reformării Trupelor de Carabinieri îl va reprezenta înlocuirea progresivă în perioada anilor 2017 – 2020 a militarilor în termen cu personal profesionalizat (2017 – 10 %; 2018 – 20 %, 2019 – 30 %; 2020 – 40 %).

Obiectivul urmăreşte ca, la finele anului 2020, ponderea militarilor angajaţi pe bază de contract să ajungă treptat la 100%.

Urmare a implementării obiectivului de profesionalizare a efectivului, prevăzut pentru perioada anilor 2017-2020, cheltuielile necesare pentru salarizarea și dotarea cu echipament pentru militarii prin contract vor creşte.

Astfel:

- în anul 2017, semestrul II, prin înlocuirea a 10 la sută a militarilor în termen cu profesioniști, cheltuielile vor crește cu 6440,9 mii lei (5804,7 – salariu; 636,2 – echipament);

- în anul 2018, prin înlocuirea a 20 la sută a militarilor în termen cu profesioniști, cheltuielile vor crește cu 30932,1 mii lei (29023,57 – salariu; 1908,6 – echipament);

- în anul 2019, prin înlocuirea a 30 la sută a militarilor în termen cu profesioniști, cheltuielile vor crește cu 38750,9 mii lei (34928,3 – salariu; 3822,6 – echipament);

- în anul 2020, prin înlocuirea a 40 la sută a militarilor în termen cu profesioniști, cheltuielile vor crește cu 54819,2 mii lei (46537,7 – salariu; 8281,5 – echipament).

În total, în anul 2020 alocațiile de la bugetul de stat pentru salarizare și dotare cu echipament a militarilor prin contract vor constitui 215800,0 mii lei, ceea ce reprezintă o majorare cu 131000,0 mii lei (+1,5 ori).

Calculul prezentat reflectă prevederile legale bugetare existente.

**III. SCOPUL, PRINCIPIILE FUNDAMENTALE**

**ŞI OBIECTIVELE GENERALE ALE STRATEGIEI**

**3.1. Scopul Strategiei**

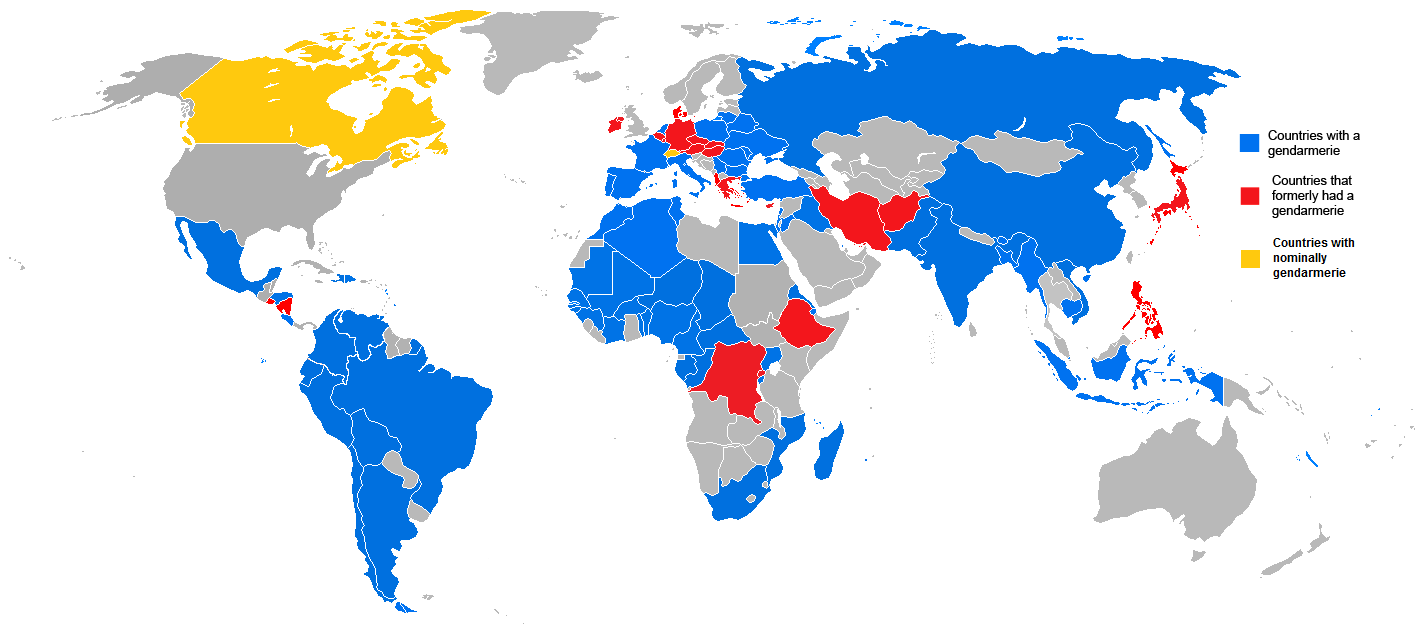
Prezenta Strategie face parte integrantă din Concepţia de reformare a Ministerului Afacerilor Interne şi a structurilor subordonate şi descentralizate, rezultând din necesităţile reale stabilite în procesul de implementare a reformelor.

Scopul reformei Trupelor de Carabinieri îl reprezintă transformarea instituției într-o structură polițienească profesionistă cu statut militar, modernă, eficace și eficientă, transparentă, capabilă să realizeze serviciul public de calitate în beneficiul comunității și să asigure nivelul înalt de siguranţă individuală şi colectivă la standarde europene.

Carabinierii urmează să fie reorganizați și integrați în sistemul polițienesc, cu păstrarea statutului militar, a individualității instituționale, specificului organizatoric, funcțional și a independenței operaționale, urmând să devină o structură capabilă să acționeze profesionist în interesul cetățeanului și al statului atât în situații de criză, cât și pentru asigurarea ordinii de drept cu mijloace și metode polițienești.

Un element principal al reformării Trupelor de Carabinieri îl va reprezenta înlocuirea progresivă în perioada anilor 2017 – 2020 a militarilor în termen cu personal profesionalizat (2017 – 10 %; 2018 – 20 %, 2019 – 30 %; 2020 – 40 %).

Având în vedere situația internă și internațională, se impune menținerea în RM a sistemului polițienesc dual în care funcționează complementar structuri de poliție civilă (Poliția) și cu statut militar (Carabinierii). Acesta este practicat cu succes în numeroase state europene – Italia, Franța, România, Spania, Portugalia, Olanda, Polonia, Turcia.



***Structurile de jandarmerie din lume***

*Sursa: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Gendarmerie\_Around\_the\_World.PNG*

Departamentul Trupelor de Carabinieri se va transforma în Inspectoratul General al Carabinierilor (IGC).

Ca urmare, vor fi consolidate capacitățile operaționale ale IGC pentru a putea să funcționeze eficace pe întregul teritoriu național. Carabinierii vor deveni o structură profesionalizată cu statut militar, capabilă să îndeplinească misiuni specifice în situații de normalitate, situații specifice și situații de criză de ordine publică și, totodată, atribuțiile prevăzute de lege în situații de urgență, de asediu și de război.

De asemenea, vor fi redimensionate competențele legale ale Carabinierilor și Poliției în cadrul sistemului de ordine și securitate publică, acestea fiind prevăzute pentru situații de normalitate, specifice, de criză de ordine publică, de urgență, de asediu și de război.

Competențele operaționale de bază în domeniul ordinii și securității publice vor fi divizate între Poliție și Carabinieri potrivit celor trei tipuri de misiuni executate:

- menținerea ordinii și securității publice;

- asigurarea ordinii și securității publice;

- restabilirea ordinii și securității publice.

Restabilirea ordinii publice urmează să devină misiunea principală a Carabinierilor, iar menținerea ordinii publice - misiunea principală a Poliției.

La etapa inițială, sarcinile de asigurare a ordinii publice vor fi atribuite atât Poliției, cât și Carabinierilor și vor fi realizate independent sau prin sprijinul operațional reciproc.

Până la atingerea capacităţii operaţionale complete a IGC, asigurarea ordinii publice trebuie să revină ca misiune secundară atât Poliției, cât și Carabinierilor, deoarece, în practică, nici una dintre cele două instituții nu poate acoperi operativ teritoriul național în mod corespunzător. De asemenea, se pot produce concomitent evenimente care prin număr, amploare, loc și dezvoltare geografică nu permit gestionarea exclusivă de către Poliție, ori de către Carabinieri.

La atingerea capacităţii operaţionale complete a IGC, misiunile de asigurare şi restabilire a ordinii publice îi vor reveni acestei structuri.

De asemenea, Strategia va crea posibilitatea ajustării din punct de vedere conceptual şi principial a proceselor de reformare, redefinirea vectorului de dezvoltare profesională, logistică, și realizarea unei interoperabilități a forțelor de ordine publice, ce pot fi folosite eficient în interesul cetățeanului.

Totodată va contribui la constituirea sistemului modern dual, integrat, interoperabil și compatibil de ordine și securitate publică, condus unitar, echilibrat operațional, regionalizat, asigurat la nivelul suficienței funcționale cu resurse de toate categoriile și sustenabil.

Este de precizat faptul că „**demilitarizarea**” se va produce, însă, doar în modul de concepere și desfășurare a misiunilor de ordine și securitate publică, precum și în ceea ce privește atitudinea în raporturile cu populația.

Totodată, prezenta Strategie are ca țintă alinierea acţiunilor planificate la prevederile Acordului de Asociere Uniunea Europeană – Republica Moldova privind Titlul II „Dialogul politic şi reforma, cooperarea pe domeniul politicilor externe şi de securitate” şi Titlul III „Justiţie, Libertate şi Securitate”, privind domeniile de modernizare a Carabinierilor, conform standardelor europene şi celor mai bune practici internaţionale, îmbunătăţirea capacităţilor de combatere a criminalităţii, sporirea integrităţii angajaţilor şi instituţionalizarea principiilor de abordare din perspectiva asigurării drepturilor persoanei.

**3.2. Principiile Strategiei**

Principiile Strategiei sunt următoarele.

*Legalitatea.* Realizarea întregului proces de reformare a Carabinierilor urmează să aibă loc potrivit dispoziţiilor prevăzute de lege, în special pentru asigurarea respectării prevederilor legale privind atribuţiile, împuternicirile, obligaţiile, restricţiile şi interdicţiile în activitatea Poliţiei, precum şi de organizare şi funcţionare a autorităţii.

*Eficienţa.* Implementarea metodelor eficace de activitate şi asigurarea condiţiilor necesare angajaţilor pentru eficientizarea cheltuirii banului public, organizarea judicioasă a activităţii şi consolidarea capacităţilor de a produce rezultatul aşteptat.

*Deschiderea și transparența.* Comunitatea va fi informată constant și cuprinzător asupra aspectelor de interes public privind ordinea și securitatea publică; vor aprofunda dialogul cu societatea și atragerea acesteia la deciziile ce suscită preocuparea generală.

*Integrarea, interoperabilitatea și compatibilitatea*. Diferitele categorii de forțe și mijloace din sistemul de ordine și securitate publică vor fi capabile să acționeze întrunit, pe baza concepției, legislației, sistemului de management operațional, proceselor organizaționale, metodologiilor și procedurilor, formării profesionale și dotării, toate acestea unitare, corelate și standardizate.

*Profesionalismul*. Asigurarea condiţiilor necesare pentru sporirea competenţei şi capacităţii personalului Carabinierilor pentru exercitarea calitativă a funcţiilor stabilite, cu respectarea principiilor prevăzute de lege.

*Responsabilitatea*. Obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciului public, conştientizarea fiecărui angajat asupra rolului său privind asigurarea activităţii eficiente a Poliţiei, inclusiv privind comunicarea cu societatea şi alte autorităţi.

*Reproiectarea sistemului de valori*. Realizarea reconstrucţiei instituţionale în baza valorilor unanim acceptate de statele cu democraţie consolidată, inclusiv cu perspectiva de schimbare a mentalităţii părţilor implicate.

*Continuitatea*. Asigurarea adaptării la necesităţile şi evoluţiile actuale şi viitoare, fără a periclita realizarea nevoilor deja existente, funcţionarea fără întrerupere.

**3.3. Obiectivele generale ale Strategiei**

1. Crearea unei structuri cu atribuții duale moderne în conformitate cu cele mai bune practici europene și internaționale în măsură să răspundă proactiv la nevoile de securitate ale cetățenilor și ale societății.

2. Profesionalizarea personalului, orientarea de resurse către pregătirea polițienească a efectivelor, astfel încât să se asigure noua abordare a misiunilor și schimbarea de atitudine în relațiile cu populația.

3. Consolidarea capacităţilor Carabinierilor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice, prevenire și combatere a criminalității, de protecție a cetățeanului și statului cu mijloace și metode moderne.

4. Intoleranța față de incidentele de integritate, discriminare și rele tratamente în activitatea Carabinierilor.

**IV. MĂSURILE NECESARE PENTRU ATINGEREA OBIECTIVELOR**

**Obiectiv general 1. Crearea unei structuri cu atribuții duale moderne în conformitate cu cele mai bune practici europene și internaționale în măsură să răspundă pro-activ la nevoile de securitate ale cetățenilor și ale societății.**

**Obiective specifice:**

**1.1.** Analiza cadrului legislativ-normativ cu incidență asupra activității carabinierilor pentru identificarea propunerilor de modificări și completări ale acestuia.

*Activități:*

1.1.1. Realizarea unui studiu al actelor legislative și normative cu identificarea propunerilor de modificări și completări.

1.1.2. Constituirea grupului de lucru pentru elaborarea proiectelor de acte legislative și normative.

**1.2.** Delimitarea competențelor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice între Inspectoratul General al Poliției și Departamentul Trupelor de Carabinieri.

*Activități:*

1.2.1. Elaborarea proiectului Legii cu privire la Carabinieri și a actelor normative conexe.

1.2.2. Modificarea regulamentelor interne de activitate.

1.2.3. Elaborarea procedurilor standard operaționale.

**1.3.** Elaborarea planului de acțiuni pentru implementarea Acordului de finanțare CRIS: ENI/2015/038-144 ,,Suport pentru dezvoltarea Poliției” și anexei nr.1 *Realizarea indicatorilor pentru debursare* *(Matricea de politici)*, în limita surselor financiare alocate Carabinierilor.

*Activități:*

1.3.1. Elaborarea anexei la Acordul de finanțare denumită *Realizarea indicatorilor pentru debursare* *(Matricea de politici)*.

**Rezultate scontate:**

*Cadru legislativ adaptat necesităților societății de asigurare eficientă a ordinii și liniștii publice, securității cetățeanului, avutului public și privat.*

*Transformarea Trupelor de Carabinieri într-o structură polițienească profesionistă cu statut militar, modernă, eficace și eficientă, transparentă, capabilă să realizeze serviciul public de calitate în beneficiul comunității.*

*Competențele de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice între Inspectoratul General al Poliției și Departamentul Trupelor de Carabinieri delimitate.*

*Anexa la acordul de finanțare pentru Carabinieri aprobată și intrată în vigoare.*

*Reproiectarea cadrului de reglementare, a politicilor, procedurilor conforme cu experiențele și bunele practici europene și internaționale în materie;*

*Delimitarea competențelor, atribuțiilor și a modului de îndeplinire a misiunilor specifice, a cooperării cu celelalte instituții de ordine și securitate publică*.

**Obiectiv general 2. Profesionalizarea personalului, orientarea de resurse către pregătirea polițienească a efectivelor, astfel încât să se asigure noua abordare a misiunilor și schimbarea de atitudine în relațiile cu populația.**

**Obiective specifice:**

**2.1.** Profesionalizarea efectivului de militari în termen ai Trupelor de Carabinieri în vederea întăririi capabilităților de asigurare a protecției cetățeanului, ordinii și securității publice.

*Activități:*

2.1.1. Înlocuirea progresivă a militarilor în termen cu personal profesionalizat (2017 – 10%; 2018 – 20%; 2019 – 30%, 2020 – 40%).

2.1.2. Elaborarea curriculei de pregătire inițială a carabinierilor profesionalizați.

**2.2.** Sistem transparent de selectare și promovare a personalului, bazat pe criterii clare de recrutare, selectare și promovare a personalului.

*Activități:*

2.2.1 Dezvoltarea procedurilor de selectare și recrutare a personalului în cadrul Carabinierilor.

2.2.2. Elaborarea ghidului carierei Carabinierului.

**2.3.** Dezvoltarea procesului de pregătire inițială și continuă a carabinierilor.

*Activități:*

2.3.1. Ajustarea curriculei și dezvoltarea sistemului privind pregătirea inițială a carabinierilor, punând accentul pe pregătirea practică.

2.3.2. Elaborarea curriculei privind pregătirea profesională continuă bazată pe indicatori concreți, orientați în vederea îmbunătățirii abilităților practice și de aplicare a legii.

2.3.3. Crearea condițiilor adecvate pentru instruirea continuă a efectivului unităților specializate în menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii publice.

**2.4.** Promovarea principiilor de transparență în procesul managementului decizional.

*Activități:*

2.4.1. Dezvoltarea mecanismului de interacțiune și dialog cu societatea civilă.

2.4.2. Îmbunătățirea procesului de comunicare cu mass-media și societatea civilă.

**Rezultate scontate:**

*Carabinierii sunt bine instruiți, responsabili și acționează în mod transparent și profesionist având la bază:*

* *profesionalizarea progresivă a militarilor în termen și transformarea acestora în structuri calificate cu atribuții polițienești în domeniul ordinii și securității publice;*
* *sistem de management al resurselor umane îmbunătățit prin dezvoltarea regulamentelor și procedurilor de recrutare a personalului, evaluare și promovare a acestuia conform standardelor europene;*
* *transparența în activitatea carabinierilor prin îmbunătățirea comunicării cu mass-media și societatea civilă.*

**Obiectiv general 3. Consolidarea capacităţilor Carabinierilor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice, prevenire și combatere a criminalității, de protecție a cetățeanului și statului cu mijloace și metode moderne.**

**Obiective specifice:**

**3.1**. Consolidarea managementului operațional prin stabilirea clară a domeniului în vederea creării unui sistem complex, interoperabil pentru asigurarea suportului decizional, bazat pe un sistem informațional integrat al managementului operațional.

*Activități:*

3.1.1. Crearea structurilor de management operațional în cadrul TC, capabile să asigure coordonarea integrată a forțelor și mijloacelor.

3.1.2. Ridicarea capacității funcționale și de analiză de risc și informații a unităților de management operațional

3.1.3. Asigurarea eficientă a cooperării interne a forțelor și mijloacelor și interoperabilității cu celelalte instituții abilitate cu competențe în domeniul ordinii și securității publice.

**3.2.** Consolidarea capacităților de intervenție prin dotarea cu echipament și tehnică specială a subdiviziunilor carabinierilor responsabile de menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii publice, precum și executarea altor misiuni stabilite prin lege.

*Activități:*

3.2.1. Îmbunătățirea infrastructurii și capacităților logistice ale carabinierilor în vederea realizării atribuțiilor stabilite prin lege.

3.2.2. Modernizarea sistemului de comunicații prin implementarea tehnologiilor compatibile cu structurile MAI.

3.2.3. Dezvoltarea sistemului IT privind folosirea bazelor de date, stocarea și analiza informațiilor operative, conform competenței.

3.2.4. Dezvoltarea funcționalității structurilor de Carabinieri conform standardelor europene și internaționale.

3.2.5. Consolidarea capacității instituționale de absorbție a asistenței financiare externe.

3.2.6. Modernizarea capacităților carabinierilor de participare la misiunile internaționale și ale UE.

3.2.7. Elaborarea mecanismului intern privind participarea la misiunile internaționale și ale UE.

**Rezultate scontate:**

*Departamentul Trupelor de Carabinieri devine o structură bine instruită și dotată, responsabilă și eficient, care acționează profesionist, într-un sistem integrat, în interesul comunității.*

*Realizarea sarcinilor specifice sunt garantate de:*

* *sistemul consolidat de management operațional;*
* *implementarea procedurilor standard operaționale în activitate;*
* *capabilitățile întărite pentru acțiune rapidă și profesionistă în cadrul evenimentelor ce aduc atingere ordinii de drept, securității statului și siguranței cetățeanului;*
* *capacitățile consolidate ale carabinierilor pentru absorbție a* *asistenței financiare externe, participare la misiunile internaționale și operațiunile UE de gestionare a crizelor.*

**Obiectiv general 4. Intoleranța față de incidentele de integritate, discriminare și rele tratamente în activitatea Carabinierilor.**

**Obiective specifice:**

**4**.**1.** Promovarea și implementarea integrității instituționale.

*Activități:*

4.1.1. Instituirea sistemului de management al riscurilor.

4.1.2. Asigurarea climatului de integritate instituțională prin aplicarea politicilor anticorupție naționale și sectoriale.

4.1.3. Informarea carabinierilor despre cerințele specifice de integritate instituțională.

4.1.4. Elaborarea planului de integritate.

4.1.5. Dezvoltarea cooperării cu structurile specializate în prevenirea și combaterea corupției din cadrul MAI.

**4.2.** Respectarea drepturilor omului.

4.2.1. Desfășurarea campaniilor și instruirilor.

4.2.2. Dezvoltarea sistemului de evidență și examinare a plângerilor îndreptate împotriva personalului DTC privind actele de discriminare și rele tratamente sau alte abateri disciplinare.

**Rezultate scontate:**

*Activitatea instituției, bazată pe principiul promovării și implementării integrității instituționale, contribuie la:*

* *integritatea personalului DTC îmbunătăţită, îndeosebi a celor care îşi desfăşoară activitatea în zonele expuse riscului de corupţie;*
* *cooperarea cu structurile specializate în prevenirea și combaterea corupției din cadrul MAI îmbunătăţită.*

**V. IMPLEMENTAREA STRATEGIEI**

***5.1. Activităţi de planificare***

După aprobarea prezentei Strategii şi a Planului de acţiuni pentru implementarea acesteia, responsabilitatea pentru implementarea obiectivelor şi activităților prezentate în Strategie va aparţine Ministerului Afacerilor Interne şi instituţiilor stabilite ca responsabile în Planul de acţiuni.

Ministerul Afacerilor Interne va coordona toate acţiunile prevăzute în Strategie şi activităţile planificate.

***5.2. Riscuri în implementare***

Practica exercitată în cadrul activităţilor realizate anterior în cadrul autorităților administrative și instituțiilor din subordinea MAI ne permite evidențierea următoarelor riscuri:

1) cadrul de reglementare al activității este unul încărcat, fapt determinat de lipsa unor principii generale de activitate stabilite la nivel de sistem al afacerilor interne, precum și de existența unor reglementări depășite ori a altora cu caracter fragmentar, ceea ce provoacă în continuare senzația unui sistem insuficient reglementat;

2) existența dublărilor și suprapunerilor de competențe cu Inspectoratul General al Poliției;

3) procesul de reformă în domenii conexe activităţii Carabinierilor poate fi tergiversat nejustificat și împiedica procesul de reformare al Carabinierilor;

4) lipsa suportului financiar consistent și continuu;

5) lipsa de capacitate privind elaborarea documentației necesare implementării programelor cu finanțare externă;

6) structura subdimensionată a unității cu competențe în domeniul tehnologiilor informaționale și comunicațiilor a determinat subdezvoltarea domeniului în comparație cu alte subdiviziuni ale MAI.

Accentuarea indicatorilor de risc menţionați mai sus premise de neîndeplinire a unor obiective și sarcini prevăzute în Strategie.

Un factor major de risc îl poate constitui apariția fenomenului de instabilitate politică, care poate genera discontinuitatea procesului de reformă și influența negativ dezvoltarea instituției.

Nealocarea resurselor financiare necesare pentru dezvoltare și executarea misiunilor, asigurarea tehnico-materială și nivelul de salarizare adecvată al carabinierilor, poate determina neexecutarea corespunzătoare a sarcinilor și riscuri de corupție.

Întârzierea procesului de profesionalizare a militarilor în termen poate afecta, de asemenea, calitatea actului de asigurare a protecției și securității cetățeanului și statului.

***5.3. Proceduri de raportare și monitorizare***

În cadrul îndeplinirii obiectivelor și realizării activităților planificate procesul de monitorizare va avea drept scop evaluarea gradului de executare a prevedeerilor prezentei Strategii, având în vedere rezultatele obținute în procesul implementării.

Coordonarea procesului de monitorizare va fi realizată de ministrul afacerilor interne prin intermediul unui Consiliu de monitorizare şi evaluare a implementării Strategiei.

Rapoartele de evaluare vor viza modalităţile concrete de realizare a măsurilor prevăzute în Planul de acţiuni. Acestea vor fi prezentate în cadrul unor reuniuni de coordonare a Consiliului de monitorizare şi evaluare, convocate semestrial de ministrul afacerilor interne.

Impactul Strategiei va fi evaluat prin raportarea la indicatorii interni şi externi de performanţă.

În aceeaşi ordine de idei, Ministerul Afacerilor Interne va prezenta Guvernului, anual, până la 1 februarie, raportul de evaluare a realizării pe anul precedent a Planului de acţiuni privind implementarea Strategiei de reformare a Trupelor de Carabinieri.

***5.4. Finanțarea Strategiei***

Finanțarea implementării Strategiei de reformare a Trupelor de Carabinieri pentru anii 2017-2020 se va executa din surse financiare alocate la bugetul de stat, veniturile acumulate din prestarea serviciilor contra plată, mijloace financiare din surse extrabugetare, granturi şi proiecte de asistenţă tehnică finanțate de partenerii externi de dezvoltare, donaţii, sponsorizări, alte surse de finanțare obținute conform prevederilor legale.

Totodată, suportul bugetar prevăzut pentru Carabinieri în Acordul de finanțare CRIS: ENI/2015/038-144 „Suport pentru dezvoltarea Poliției” urmează să suplimenteze necesarul de pregătire și dotare tehnică. În conformitate cu prevederile fișei de proiect pentru Suportul bugetar privind implementarea Strategiei de reformă a Poliției, Uniunea Europeană va finanța aceste costuri în baza anexei adiționale la acordul de finanțare încheiat cu Guvernul Republicii Moldova. În baza Acordului de finanțare, Guvernul va aloca anual sumele necesare pentru realizarea obiectivelor asumate în anul respectiv, urmând ca după evaluarea privind îndeplinirea acestora și proporțional cu gradul de realizare, sumele să fie debursate de către Uniunea Europeană prin intermediul instrumentului financiar al politicii de vecinătate.

Estimarea costurilor financiare şi non-financiare, precum şi a necesarului de resurse au fost incluse în Strategie și planul de implementare al acesteia.

În consecință, în cadrul planului de acțiuni pentru implementarea prezentei Strategii, sumele prevăzute pentru fiecare obiectiv vor fi corelate cu prevederile Cadrului bugetar pe termen mediu pentru perioada corespunzătoare.