

22 August 2007, nr. 270

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la sistemul penitenciar

(înregistrat în Parlament cu numărul 2891 din 07 August 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la sistemul penitenciar.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Din conținutul notei informative ce însoțește proiectul actului normativ rezultă că "Sarcina necesității modificării esențiale a legii respective, în domeniile ce țin de aducerea ei în concordanță cu noul Cod Penal, asigurării protecției sociale adecvate a colaboratorilor sistemului penitenciar și îmbunătățirii condițiilor lor de trai, a fost stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 1624 din 31 decembrie 2003 cu privire la aprobarea Concepției reformării sistemului penitenciar.

Modificările și completările propuse în Legea cu privire la sistemul penitenciar sunt orientate la noul cadru legislativ penal și procesual penal, la noua legislația civilă și a muncii, noua legislație de executare care a modificat esențial procedura punerii în executare a hotărârilor penale de condamnare la pedepse privative de libertate, a aplicării măsurilor preventive și de siguranță, precum și a executării închisorii contravenționale. De asemenea, în vederea respectării reglementărilor internaționale în domeniul protecției drepturilor omului și detenției persoanelor a fost valorificată legislația și practica unor state care au un sistem penitenciar asemănător, soluțiile adoptate de către legislația acestor state în domenii specifice ale activității sistemului penitenciar.

Fundamentarea proiectului

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

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

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

- 6. Suficiența argumentării.** Deși, proiectul plasat pe site-ul Parlamentului este însoțit de nota informativă, aceasta argumentează doar o parte din modificările propuse la Legea cu privire la sistemul penitenciar, prin urmare, argumentarea proiectului, în viziunea noastră, este insuficientă.

În acest context, a fost necesar ca nota informativă să ofere mai multe detalii despre constituirea unei noi categorii de instituții penitenciare "casele de arest", necesitatea acestora, sursele financiare și materiale necesare pentru constituirea lor etc.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Asemenea referințe nu se conțin în textul proiectului, iar nota informativă face referințe de ordin general la standardele internaționale din domeniu, dar fără a enunța actele internaționale concrete sau prevederi relevante ale acquis-ului comunitar.

8. Fundamentarea economico-financiară. Implementarea proiectului presupune anumite cheltuieli financiare, fiind vorba, în special, de prevederile legate de instituirea unei noi categorii de instituții penitenciare "casele de arest"(alineatul (6) articolul 7 din proiect), precum și de prevederile despre instituirea unor sectoare de detenție distincte (alin. (3) art. 7 din proiect). Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul nu conține norme care să contravină legislației naționale, dar dimpotrivă contribuie la ajustarea Legii cu privire la sistemul penitenciar la actele legislative adoptate ulterior (Codul penal, Codul de procedură penală, Codul de executare etc.)

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Din analiza proiectului se constată, că proiectul propune atribuirea autorităților administrației publice centrale drepturi privind numirea și concedierea personalului, crearea de noi structuri, însă toate împuternicirile sînt atribuite în limitele competenței acestora, deși anumite prevederi suscită anumite critici, care sunt evidențiate în punctul 13 al prezentului raport de expertiză.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Pct. 1 Art. 2 alin. (1)	d) desfășurarea activității operative de investigații și participarea, <u>în comun cu organele de stat competente</u> , la descoperirea și prevenirea infracțiunilor;	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive, deoarece nu este clar care sunt de fapt acele organe de stat competente <i>împreună</i> cu care colaboratorii sistemului penitenciar trebuie să conlucreze pentru a descoperi și preveni infracțiunile.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a concretiza organele de stat cu care trebuie să fie o conlucrare în vederea descoperirii și prevenirii infracțiunilor, luînd în considerare și faptul că ele nu sunt atît de multe.
2	Pct. 3 Art. 5	(3) Funcțiile de pază,	Trebuie de menționat că prevederile	Coruptibilitate	De concretizat și de

	alin.(3)	supraveghere, escortare și transferare sub escortă a deținuților în cadrul sistemului penitenciar <u>sînt exercitate de un serviciu specializat</u> , aflat în subordinea Departamentului instituțiilor penitenciare.	art. 5 alin.(3) contravin prevederilor art. 5 alin. (1) și (2) în care este stabilit sistemul penitenciar cu toate subdiviziunile sale. În aceste prevederi legale nu se menționează nici un serviciu specializat, totodată acest serviciu specializat nu este inclus nici într-o subdiviziune a Departamentului instituțiilor penitenciare. De altfel, nu este clar în subordinea cui va fi acest serviciu specializat, cine trebuie să-l formeze, care sunt atribuțiile acestuia, statutul colaboratorilor acestuia etc. În tot textul ulterior al proiectului nu se menționează nimic despre acest serviciu specializat. De asemenea, nu este clar din ce cauză acestui serviciu nu i se dă o denumire.	Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	specificat expres ce reprezintă acest serviciu specializat, statutul și atribuțiile de bază ale acestuia.
3	Pct. 3 Art.7 alin.(9)	(9) Personalul instituțiilor penitenciare, în limita alocațiilor pentru întreținerea acestor instituții, se menține stabil în decursul a 2 ani în cazurile în care se micșorează numărul de persoane deținute în aceste instituții ca urmare a amnistiei, modificării legislației, condițiilor de executare a pedepselor și în alte <u>cazuri stabilite prin lege</u> .	Nu este clar care de fapt este legislația ce trebuie consultată și aplicată pentru a stabili care sunt cazurile în care se menține stabil personalul instituțiilor penitenciare.	Coruptibilitate Norme de trimitere	De a concretiza legislația la care se face referință, fie de a specifica o lista exhaustivă a cazurilor cînd personalul instituțiilor penitenciare se menține stabil.
4	Pct. 4 Art. 9 alin.(4)	(4) Veniturile obținute din activitatea instituțiilor penitenciare și a întreprinderilor din cadrul sistemului penitenciar se folosesc pentru sporirea volumului de lucrări executate și de servicii prestate, pentru necesitățile gospodărești, pentru stimularea materială a personalului, pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție și pentru dezvoltarea sferei sociale a sistemului penitenciar.	După cum putem observa modificarea în cauză stabilește că veniturile obținute din activitatea instituțiilor penitenciare și a întreprinderilor din cadrul sistemului penitenciar se folosesc pentru sporirea volumului de lucrări executate etc. Totodată, și prevederile art. 9 alin. (3) la fel stabilește că veniturile, conform planurilor financiare de mijloace speciale ale instituțiilor penitenciare se folosesc pentru sporirea volumului de lucrări executate și de servicii prestate, pentru necesitățile gospodărești, pentru stimularea materială a personalului, pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție și pentru dezvoltarea sferei sociale a sistemului penitenciar.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Alte riscuri Nerespectare exigențelor de tehnică legislativă la elaborarea proiectului de act normativ.	Propunem de a comasa prevederile art. 9 alin. (3) cu prevederile art. 9 alin. (4).
5	Pct.5 art. 10 alin.(2)	(2) Funcțiile de administrare a bunurilor, atribuite sistemului penitenciar în calitate de ordonator principal de credite, sînt exercitate de Departamentul instituțiilor penitenciare, <u>în conformitate cu legislația</u> .	Nu este clar care de fapt este legislația ce trebuie consultată și aplicată pentru a stabili funcțiile Departamentului instituțiilor penitenciare de administrare a bunurilor	Coruptibilitate Norme de trimitere	De a concretiza care este legislația relevantă ce reglementează modul și condițiile de administrare a bunurilor.
6	Pct. 6 art. 11 alin. (7)	(7) să desfășoare activități operative de investigații și să participe, în <u>comun cu organele de stat competente</u> , la descoperirea și prevenirea infracțiunilor;	Suntem în prezența unei formulări ambigue ce permite interpretări abuzive deoarece nu este clar care sunt de fapt acele organe de stat competente împreună cu care colaboratorii sistemului penitenciar trebuie să conlucreze pentru a descoperi și preveni infracțiunile.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a concretiza organele de stat cu care trebuie să fie o conlucrare în vederea descoperirii și prevenirii infracțiunilor, luînd în considerare și faptul că ele nu sunt atît de multe.

7	Pct.14 art. 18 alin.(3)	(3 ¹) Specimenul legitimației pentru colaboratorii cu <u>grade speciale supreme</u> ai sistemului penitenciar și <u>Regulamentul cu privire la legitimația pentru colaboratorii cu grade supreme ai sistemului penitenciar se aprobă de Președintele Republicii Moldova.</u>	Alineatul în cauză stabilește o categorie de grade speciale supreme pentru colaboratorii din sistemul penitenciar însă în tot proiectul actului normativ nu se menționează care sunt aceste grade speciale supreme sau cel puțin care sunt criteriile de identificare a acestora. Ba mai mult, art. 181 oferă o clasificare a gradelor acordate în sistemul penitenciar, însă în acest articol nu se menționează nimic despre gradele speciale supreme. Totodată, se face trimitere la un act normativ care la moment nu există și nici nu se stabilește în ce termen de la adoptarea prezentelor modificări un astfel de act trebuie să fie aprobat.	Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Stabilirea și concretizarea care sunt gradele speciale supreme. În ce termen trebuie să fie adoptate actele normative ce vor permite aplicarea prevederilor stipulate în prezentul articol. De stabilit care sunt condițiile de bază pentru obținerea gradelor speciale supreme.
8	Pct.15 art.182 alin.(5)	(5) Termenul de aflare în serviciu în sistemul penitenciar peste limita de vîrstă, <u>în caz de necesitate</u> , luînd în considerare atitudinea colaboratorului față de exercitarea atribuțiilor de serviciu, <u>poate fi prelungit de către persoana împuternicită cu dreptul de a numi în funcție</u> , pe o perioadă de pînă la 5 ani, la cererea personală a colaboratorului sistemului penitenciar, cu condiția că acesta este apt pentru serviciul penitenciar, în baza concluziei comisiei medico-militare.	Nu este clar care sunt acele cauze de necesitate ce ar permite persoanei responsabile de numire în funcție să prelungească termenul de aflare în serviciu în sistemul penitenciar sau cel puțin care sunt criteriile de determinare a acestor cauze de necesitate. Totodată nu sunt stabilite situațiile în care persoana împuternicită cu dreptul de a numi în funcție poate prelungi sau poate refuza în prelungirea termenului de aflare în serviciu în sistemul penitenciar	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut.
9	Pct.15 art.182 alin.(8)	(8) La angajarea în serviciu, colaboratorii sistemului penitenciar sînt supuși înregistrării dactiloscopice de stat obligatorii, <u>în conformitate cu legislația.</u>	Nu este clar care este legislația ce obligă colaboratorii sistemului penitenciar să fie supuși înregistrării dactiloscopice obligatorii.	Coruptibilitate Norme de trimitere	De concretizat prin enunțarea distinctă a Legii care prevede înregistrarea dactiloscopică obligatorie.

Concluzii

Considerăm că proiectul Legii poate fi adoptat în redacția propusă Parlamentului spre adoptare, cu condiția eliminării prevederilor afectate de riscurile de coruptibilitate, precum și a înaintării unei argumentări financiar-economice adecvate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției