

10 Iulie 2007, nr. 245

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la probațiune

(înregistrat în Parlament cu numărul 2297 din 18 Iunie 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 cu privire la probațiune.

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 nu este determinată, ceea ce nu 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. Categoria actului legislativ și temeiul legal (constituțional) de adoptare a acestuia nu sînt determinate, ceea ce contravine prevederilor art.27 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative. Omiterea stabilirii categoriei actului legislativ poate provoca contradicții și dificultăți de aplicare ulterioară, de corelare între diverse dispoziții normative. Opinăm că ar fi vorba de o lege "organică", în virtutea faptului că:
 1. elementele din care derivă instituția probațiunii și existența unui serviciu de acest gen sînt prevăzute în legi organice (Codul penal, Codul de procedură penală, Codul de executare);
 2. proiectul stabilește drepturi și obligații pentru anumite categorii de persoane;
 3. proiectul include anumite reglementări referitoare la protecția socială a angajaților din organele de probațiune.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Scopul promovării proiectului rezidă în reglementarea aspectelor vizînd controlul și resocializarea persoanelor aflate în conflict cu legea penală, adaptarea persoanelor eliberate din locurile de detenție, în scopul prevenirii săvîrșirii de noi infracțiuni. Existența unui sistem al organelor de probațiune este deja prezumată în Codul de executare și Statutul executării pedepsei de către condamnați (HG.583/26.05.2006), chiar dacă nu există încă o lege specială în acest sens. Considerăm că prevederile incluse în proiect pot contribui la realizarea scopurilor propuse, însă anumite prevederi incluse necesită detalieri (în special, referitor la statutul personalului organelor de probațiune).

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.** Nota informativă conține referințe la motivele elaborării proiectului de lege, se face trimitere la recomandări ale Consiliului Europei și practici existente într-o serie de state europene. Argumentarea poate fi apreciată drept suficientă, reieșind și din faptul că o serie de acte de planificare

strategică au stabilit anterior prioritatea promovării prin lege a instituției probațiunii: HG nr. 113/03.02.2007 (pct.20 din Planul de acțiuni); HG nr. 1433/19.12.2006 (Matricea/Planul 2007); HG nr. 889/03.08.2006 (pct.12 din Acțiunile prioritare) etc. Constatăm că Guvernul și Parlamentul chiar întârzie cu adoptarea noii reglementări, care deja trebuia să fie pusă în aplicare.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. În textul proiectului și în Nota informativă lipsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare, nu este estimat nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările comunitare. În același timp, se face trimitere la recomandările Consiliului Europei, instituție care a acordat o atenție specială problemei alternativelor de detenție.

8. Fundamentarea economico-financiară. Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată și conform constatărilor autorilor proiectului, aceasta nu ar fi necesară, deoarece implementarea proiectului nu ar necesita resurse financiare suplimentare.

Considerăm însă, că în pofida existenței programelor de asistență tehnică și susținere financiară din partea donatorilor externi, pentru constituirea și funcționarea adecvată a serviciilor (oficiilor) de probațiune ar fi necesare anumite resurse suplimentare, de care Departamentul de executare nu dispune: dotare deplină, asigurarea instruirii, salarizare adecvată.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Este promovat interesul public general - resocializarea persoanelor în conflict cu legea și prevenirea noilor infracțiuni. Nu pot fi stabilite interese sau beneficii care ar favoriza persoane, instituții sau grupuri aparte, în detrimentul interesului public.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Nu pot fi constatate norme care ar prejudicia drepturi și interese ocrotite de lege, ale persoanei și ale societății.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. În proiect nu au fost constatate prevederi care ar fi în contradicție cu legislația națională și care astfel ar putea determina ori favoriza apariția factorilor coruptibilității. Ulterior sau concomitent cu intrarea în vigoare a respectivei legi vor fi necesare modificări neesențiale în cuprinsul Codului de executare, a Legii privind sistemul de salarizare în sectorul bugetar, a Statutului executării pedepsei de către condamnați.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. La general, proiectul corespunde cerințelor redactării lingvistice și tehnico-juridice (limbaj, ortografie, punctuație). În același timp, anumite noțiuni și formulări necesită redactări și precizări redacționale (a se vedea Analiza detaliată).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Problematika statutului și funcționării serviciului de probațiune, ca formă a unui serviciu de utilitate publică, este abordată la general, chiar superficial. În proiect se atestă anumite competențe discreționare sporite ale Ministerului (ministrului) justiției, fără detalieri și corelare, necesare pentru activitatea în domeniu a funcționarilor, nu este prevăzut un mecanism special de control.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2	Art.2 alin.(2) lit.c): "Persoanele aflate în conflict cu legea penală sînt: ...c) <u>liberate de răspunderea penală</u> ".	Persoanele liberate de răspundere penală (<i>în cazul tragerii la răspundere administrativă; renunțării de bună voie la săvîrșirea infracțiunii; schimbării situației - art.53 Cod penal</i>) nu mai sînt "în conflict" cu legea penală.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea textului art.2 alin.(2) lit.c).
2	Art.2	Art.2 alin.(5): " <u>Condițiile și forma contractului sînt</u>	Ministrului justiției i se acordă o discreție largă, contractul poate conține norme abuzive.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Atribuții care admit derogări și	Includerea dispozițiilor esențiale ale contractului în

		<u>stabilitate de ministru justiției.</u> "	Un mecanism de verificare și contestare a conținutului nu este prevăzut.	interpretări abuzive Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	lege sau într-un act normativ de nivel mai superior (hotărâre de Guvern, hotărâre a Colegiului MJ). Instituirea în lege a mecanismului de verificare și contestare a conținutului contractului Contractul trebuie să aibă întotdeauna formă scrisă.
3	Art.6	Art.6 alin.(3): "În privința minorului, referatul prezentințial de evaluare psihosocială a personalității se întocmește în mod obligatoriu, <u>conform legislației.</u> "	Cuvintele " <u>conform legislației</u> " sunt de prisos, pot determina derogări și interpretări abuzive	Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Omiterea cuvintelor "conform legislației".
4	Art.7	Art.7 alin.(3): "Modul de <u>realizare</u> a referatelor de evaluare <u>este stabilit de către ministrul justiției.</u> "	Ministrului justiției i se acordă o discreție largă, atribuția respectivă poate fi utilizată defectuos. Cuvântul " <u>realizare</u> " este folosit impropriu. Este necesar un mecanism de verificare și contestare a conținutului referatului.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Lipsa / insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor autorităților public	Substituirea cuvântului "realizare" prin cuvântul "întocmire". Instituirea în lege a mecanismului de verificare și contestare a conținutului referatului.
5	Art.9	Art.9 alin.(2): "Organele de probațiune, în colaborare cu administrația instituțiilor penitenciare, <u>pot contribui</u> la:"	Organele de probațiune trebuie să aibă obligația (nu discreția) efectuării respectivelor acțiuni/măsuri	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Cuvintele "pot contribui" se vor substitui prin cuvântul "contribuie".
6	Art.11	Art.11 alin.(2): " <u>Acțiunile de probațiune în privința minorilor se vor axa pe:</u> ".	Formularea propusă nu corespunde cerințelor tehnicii legislative și normelor de redactare a prevederilor actelor cu caracter normativ.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Expunerea textului în redacție imperativă (trebuie, asigură).
7	Art.13	Art.13.	Prevederile referitoare la organele de probațiune necesită detalieri privind statutul și conducerea oficiilor, a subdiviziunilor teritoriale, modul de selectare și numire în funcție, finanțarea și gestiunea etc. Nu este clar dacă se aplică direct prevederile Codului de executare, ale Legii privind sistemul de executare silită.	Coruptibilitate Lacune de drept	Reglementarea mai detaliată în lege a aspectelor vizând conducătorii oficiilor, selectare, numirea, răspunderea acestora. Includerea prevederilor exprese la norme din alte acte legislative.
8	Art.16	Art.16.	Nu este expres stabilit deținătorul/administratorul bazei de date. Nu se stabilește că baza de date trebuie coordonată cu reglementările în domeniul datelor cu caracter personal (<i>Legea cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal</i>).	Coruptibilitate Lacune de drept	Stabilirea expresă a deținătorului bazei de date (Ministerul Justiției, departamentul de executare, Oficiul central de probațiune). Asigurarea concordanței cu prevederile vizând prelucrarea datelor cu caracter personal.
9	Art.19	Art.19 alin.(5): "La funcții în organele de probațiune <u>pot accede persoanele</u>	Condițiile de încadrare în organele de probațiune, cerințele față de candidați, nu sînt stabilite expres. Lipsește informația despre	Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Reglementarea expresă a condițiilor de încadrare, a cerințelor speciale

		<u>care corespund cerințelor Legii serviciului public.</u> "	încadrarea în bază de concurs, despre necesitatea unor studii speciale (Legea serviciului public permite încadrarea chiar și fără studii superioare).	Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	față de candidați. Stabilirea obligativității organizării concursurilor publice și doar la eșuarea acestora - încadrare prin numire.
10	Art.20	Art.20 alin.(3): " <u>În fiecare subdiviziune teritorială</u> se numește cîte un consilier de probațiune specializat în lucrul cu minorii."	Nu este precizat nivelul, se produce confuzie cu unitățile administrativ-teritoriale.	Coruptibilitate Lacune de drept	După cuvintele "subdiviziune teritorială" se vor adăuga cuvintele "ale organelor de probațiune".
11	Art.24	Art.24. Dispoziții finale și tranzitorii	Nu sînt prevăzute modalități de asigurare financiară a creării organelor de probațiune.	Alte riscuri Nu sînt prevăzute modalități de asigurare financiară a creării organelor de probațiune.	Includerea prevederilor vizînd asigurarea financiară a creării organelor de probațiune: dotări, instruire.

Concluzii

1. Proiectul de lege este oportun, iar adoptarea și punerea în aplicare a acestuia urmează a fi promovată în termene cît mai restrînse.
2. Anumite deficiențe constatate în textul legii pot fi înlăturate în cadrul procesului legislativ, în acest proces va fi necesar și acordul autorului inițiativei (Guvernului, Ministerului Justiției).
3. Aspectele legate de transparență și acces la informație necesită o reglementare adecvată.
4. Pentru implementarea adecvată a legii și asigurarea funcționării calitative și eficiente a serviciilor de probațiune este necesară alocarea anumitor resurse financiare suplimentare din contul bugetului de stat.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției