

24 Decembrie 2009, nr. 420

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul legii pentru modificarea și completarea Codului de executare al Republicii Moldova nr.443-XV din 24.12.2004 (art.175, 177, 178, s.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1690 din 23 Noiembrie 2009)

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 Codului de executare al Republicii Moldova nr.443-XV din 24.12.2004 (art.175, 177, 178, s.a.).

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. Transparența decizională** Informația despre publicarea și discutarea proiectului de către autorul nemijlocit (Ministerul Justiției) nu este disponibilă pe pagina web a Ministerului, inițierea respectivelor modificări nu a fost enunțată public și nu este inclusă expres în documente de planificare / de politici. De asemenea, nu se cunosc informații despre parcurgerea etapelor transparenței decizionale:
 - informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;
 - punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
 - consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
 - examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii.În consecință, am putea aprecia că principiile și mecanismele transparenței decizionale nu a fost respectate pe deplin la inițierea și promovarea proiectului.
- 4. Scopul promovării proiectului.** În cuprinsul Notei informative scopul nu este enunțat distinct, însă acesta se reduce la excluderea din legislație a prevederilor referitoare la Comitetul pentru Pîngeri, activitatea căruia ar fi ineficientă pe parcursul ultimilor ani, din diverse motive.

Fundamentarea proiectului

- 5. 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.
- 6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Proiectul de lege a fost prezentat Parlamentului la 23.11.2009 și a fost plasat pe pagina web a Parlamentului la 02.12.2009, cu o anumită întârziere. Totuși, exponenții societății civile au posibilitatea să se expună asupra proiectului de lege în cauză, acesta fiind examinat în procedură legislativă obișnuită.

7. Suficiența argumentării. Deși Nota informativă conține mai multe informații referitoare la necesitatea adoptării modificărilor, se poate constata că majoritatea acestora au caracter subiectiv și formal, cu relevarea doar a aspectelor negative ale activității și fără o evaluare de esență.

În acest context, ținem să remarcăm câteva aspecte:

- a) Formarea Comitetului (independent) pentru plîngeri a constituit una din prioritățile Planului de Acțiuni UE-RM, în scopul examinării imparțiale a plîngerilor, depuse de către deținuții din instituțiile penitenciare, precum și în vederea monitorizării respectării drepturilor acestora. Și această măsură a fost raportată instituțiilor comunitare ca fiind realizată (pct.6 Eradicarea maltratării și torturii, Raportul privind implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană, <http://www.mfa.gov.md/raportul-implementarea-rm-eu/>).
 - b) În rapoartele sale anuale despre respectarea drepturilor omului în RM, Centrul pentru Drepturile Omului a indicat asupra necesității întreprinderii unor măsuri urgente direcționate spre activizarea funcționării Comitetului pentru Plîngeri, prin alocarea mijloacelor bugetare, asigurarea cu sediu, angajarea unui aparat administrativ, stabilirea procedurilor de lucru și dotarea cu inventarul necesar (Raportul pentru anul 2006, http://www.ombudsman.md/file/Rapoarte/Raport_2006.doc).
 - c) Rapoarte independente au arătat că nu s-au alocat resurse bugetare pentru instituționalizarea efectivă a Comitetului pentru Plîngeri prin acordarea de sediu, adresă juridică, angajarea unui aparat administrativ, stabilirea procedurilor de lucru, aprobarea regulamentului intern de activitate a comitetului (Raportul de evaluare: Implementarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului, Capitolul 14: Asigurarea drepturilor deținuților, <http://www.parlament.md/download/standingcommittees/humanrights/ro/Raport%20-%20audieri%20IV.do> c).
 - d) Chiar relativ recent, Consiliul Superior al Magistraturii a apreciat pozitiv un proiect de hotărîre a Guvernului cu privire la Comitetul pentru Plîngeri (care viza doar modificarea componenței) și a desemnat reprezentantul său în Comitet (Hotărîrea CSM nr.225/9 din 16.07.2009).
 - e) rapoarte internaționale și naționale constinuă să ateste existența tratamentelor defectuoase și chiar a torturii deținuților, în pofida faptului că autoritățile afirmă despre existența mai multor mecanisme de prevenire și combatere a acestui fenomen.
 - f) proiectul nu a fost expertizat de instituții internaționale și naționale specializate, nu sînt prezentate opiniile la temă ale CSJ, CpDOM, organizațiilor de protecție a drepturilor omului, specializate în monitorizarea reformei penitenciare. Lipsește și opinia Comitetului pentru Plîngeri, care ar putea clarifica anumite chestiuni legate de activitatea sa, criticate unilateral în Nota Informativă la proiect.
- Constatăm astfel neconcordanțe serioase între aprecierile și eforturile depuse în domeniul dat și măsurile promovate în prezent, care conduc spre desființarea Comitetului pentru Plîngeri, în loc să se materializeze în acțiuni de sporire a eficienței acestei instituții.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Nota informativă nu conține referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și despre nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Totuși, este menționată ratificarea Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, care ar fi condus la crearea mecanismului național antitortură.

9. Fundamentarea economico-financiară. Nota informativă nu conține nici o referință privitor la fundamentarea economico-financiară a proiectului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Implementarea proiectului va conduce la restabilirea unui sistem închis, de control ierarhic asupra legalității deciziilor administrației instituțiilor penitenciare, care vor trebui contestate la conducerea acestora - Departamentul instituțiilor penitenciare, spre deosebire de Comitetul pentru Plîngeri, care era un organ imparțial și independent, scos de sub control administrativ și străin de interese departamentale.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Eventuale prejudicii sînt legate de lipsirea deținuților de posibilitatea de a contesta decizii abuzive și ilegale în fața unui organ independent și imparțial.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. 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.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul instituie dreptul Departamentului instituțiilor penitenciare de a anula, din oficiu, actele și deciziile emise de administrația instituției penitenciare cu încălcarea prevederilor legale. În cadrul aceste reglementări (pct.1), autorii proiectului operează cu noțiunea "poate", care este apreciată ca afectată de coruptibilitate. În același timp, se propune desființarea unui organ colegial independent și imparțial, format din reprezentanți ai cîtorva instituții, independenți în exercițiul funcțiilor respective.

Concluzii

1. Promovarea proiectului nu a fost precedată de dezbateri publice adecvate, cu implicarea factorilor interesați.
2. Proiectul nu a fost supus unei expertize internaționale independente, deși domeniul în cauză (drepturile deținuților) este permanent în atenția organismelor internaționale specializate.
3. Desființarea unei instituții care nu este eficientă din cauză că nu a fost dotată și susținută corespunzător de autorități este o măsură ad-hoc, ce aduce soluții de moment, însă nu evaluează impactul general și de perspectivă.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției