

07 Iulie 2008, nr. 308

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul Legii privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile ce asigură detenția persoanelor

(înregistrat în Parlament cu numărul 2063 din 19 Iunie 2008)

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 privind controlul civil asupra respectării drepturilor omului în instituțiile ce asigură detenția persoanelor.

### Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Președintele RM, 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.** Potrivit Notei Informative, proiectul are drept scop crearea unui mecanism eficient și independent de monitorizare a locurilor de detenție, de către organisme independente. Scopul este valabil și corelat intereselor generale, constând în protecția drepturilor omului, protecția integrității fizice și psihice a persoanei, combaterea și prevenirea torturii, tratamentelor inumane și degradante.

### 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 ce însoțește proiectul conține o serie de argumente ce au determinat necesitatea elaborării și descrie conținutul proiectului.

Totuși, nu sînt prezentate informații suficiente despre:

- efectul social, economic și de altă natură al realizării proiectului;
- reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În consecință, putem constata, că la elaborarea proiectului de lege nu au fost respectate integral dispozițiile tehnicii legislative, în partea referitoare la fundamentarea proiectului de act legislativ (art.20 din Legea nr.780/2001).

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Nota Explicativă nu conține referințe privind compatibilitatea proiectului cu legislația comunitară, nici despre rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare. Relevarea reglementărilor comunitare similare ar fi contribuit și la o mai bună argumentare a proiectului.

În același timp, autorii declară că adoptarea proiectului va contribui la implementarea unor recomandări ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei - REC (2006) 2.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Implementarea proiectului ar determina anumite cheltuieli și fundamentarea financiar-economică este inclusă în Nota Informativă, cheltuielile fiind estimate cu aproximație.

Constatăm respectarea prevederilor referitoare la necesitatea argumentării economico-financiare, dar observăm că autorii nu determină sursa concretă de finanțare a acestor cheltuieli, mizând, probabil, pe eventuala rectificare a bugetului de stat. Totuși, pornind de la faptul că Legea va intra în vigoare la data publicării, determinarea expresă a cheltuielilor constituie o prioritate, altfel legea riscă să nu fie aplicată în practică o perioadă nedeterminată.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul promovează crearea unor comisii de monitorizare, care vor evalua condițiile de detenție și tratamentul deținuților. Comisiile vor fi formate exclusiv din reprezentanți ai asociațiilor obștești calificate, în scopul asigurării independenței și transparenței procesului de monitorizare.

Considerăm că interesele/beneficiile sunt corelate interesului public general.

**10. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului.** Nu pot fi constatate eventuale prejudicii ce pot fi aduse prin aplicarea actului legislativ.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Proiectul nu este pe deplin compatibil cu legislația în vigoare, dar se propune concomitent și o completare a Codului de executare, situație ce poate contribui la asigurarea concordanței legislative, dar numai parțial.

Pentru a asigura deplinătatea monitorizării instituțiilor unde se dețin persoane, se mai impune și completarea Legii privind arestarea preventivă, a Legii cu privire la Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției ș.a.

Remarcăm lipsa în proiect a dispozițiilor finale și tranzitorii, care ar reglementa modul de intrare în vigoare a legii, de formare a comisiilor respective și de aducere a legislației în concordanță cu noile reglementări.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** În general, prevederile proiectului corespund normelor de redactare juridico-lingvistică.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul conține reglementări despre controlul activității unor instituții speciale ale administrației de stat. Concomitent, se determină anumite competențe (confirmarea componenței nominale a comisiilor) și obligații (asigurarea localurilor pentru ședințe) pentru autoritățile administrației publice locale de nivelul doi.

Competențele și obligațiile atribuite nu sînt împovărătoare, autoritățile locale ar putea să facă destul de ușor față respectivelor sarcini.

**14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.**

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.1	Art.1 alin.(1): "... <u>instituțiilor ce asigură detenția persoanelor</u> ..."	Nu sînt determinate exhaustiv instituțiile respective. Așa cum este formulat textul, nu este clar că Legea se va aplica și instituțiilor de detenție (centre de triere, izolatoare de detenție preventivă, provizorie, de anchetă), gestionate de MAI, CCCEC, SIS. Dacă excluderea este intenționată, ar fi o eroare gravă, deoarece, anume în aceste instituții sunt cele mai frecvente cazuri de tortură și încălcare a drepturilor omului.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Determinarea expresă a tuturor tipurilor de instituții ce cad sub incidența legii.  Specificarea expresă că sub incidența legii cad toate instituțiile în care sunt deținute ori reținute persoane fizice.
2	Art.3	Textul Art.3	Nu este clar cum urmează a se proceda în cazul dacă sînt înaintate mai multe candidaturi, precum și cîte candidaturi poate înainta o asociație obștească. De asemenea, nu este clar dacă asociația trebuie să fie doar din teritoriul respectiv ori poate fi republicană sau din alt raion.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Reglementarea detaliată a modului de prezentare a propunerilor de către subiecți și de examinare a propunerilor de către autoritățile APL.
3	Art.5	Art.5 alin.(1) și (2)	Textul prevede anumite restricții și obligații pentru membrii comisiilor, însă nu este clar dacă respectivi monitori cunosc în prealabil numele tuturor deținuților, pentru a evita incompatibilitățile. O parte din afini pot să nu fie cunoscuți chiar nici după nume. Deoarece rapoartele de monitorizare se adoptă de majoritatea membrilor, restricțiile sînt prea dure.	<b>Coruptibilitate</b> Temeiuri neexhaustive, ambigui și subiective pentru refuzul unei autorități de a îndeplini anumite acțiuni Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	Revizuirea dispozițiilor privind incompatibilitățile, reducerea lor doar la obligația autorecuzării monitorului în momentul cînd află cu siguranță că cel vizat este o rudă sau figurant în proces.
4	Art.7	Textul Articolului 7	Textul nu conține dispoziții suficiente despre forma și statutul actelor Comisiei (hotărîri, rapoarte, dosare, mandate), păstrarea lor. Nu este reglementat modul de revocare a președintelui și vicepreședintelui comisiei. Lipsesc prevederi despre numărul de membru pentru ca ședința comisiei să fie deliberativă.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	Completarea articolului cu prevederi referitoare la: - forma și statutul actelor Comisiei (hotărîri, rapoarte, dosare, mandate), păstrarea lor; - cvorumul deliberativ; - modul de revocare a conducerii comisiei.
5	Art.8	Textul Art.8	Lipsesc reglementări despre publicitatea rapoartelor comisiei	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice  <b>Alte riscuri</b> Transparență redusă	Completarea articolului cu prevederi despre posibilitatea publicării rapoartelor în mass-media, pe format scris și electronic, în Internet.
6	Art.10	Art.10 alin.(1): " <u>Cheltuielile aferente activității comisiilor de monitorizare se suportă de la bugetul de stat.</u> "	Nu este clar modul de formare a bugetului respectiv și de alocare a mijloacelor: prin intermediul autorităților APL sau direct? Nu este clarificat modul de gestiune și raportare despre utilizarea mijloacelor financiare, în condițiile cînd comisiile nu au personalitate juridică.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Introducerea reglementărilor detaliate despre modul de alocare a mijloacelor financiare, de gestionare a lor și de raportare financiar-contabilă etc.

## Concluzii

1. Promovarea legii este binevenită, implementarea noilor reglementări ar putea avea impact benefic în sfera transparenței și monitorizării locurilor de detenție.
2. Mecanismul propus este prea formalizat, iar efectele juridice ale rapoartelor de monitorizare și ale constatărilor despre încălcări sînt practic insesizabile, de acestea urmînd să se ocupe ulterior alte organe centrale.
3. Legea necesită completare cu dispoziții finale și tranzitorii, despre modul și termenul de formare a comisiilor de monitorizare, precum și despre modul de asigurare a finanțării din bugetul de stat a cheltuielilor inerente.
4. Legea necesită completări cu dispoziții care ar prevedea o mai mare transparență a modului de formare a comisiilor de monitorizare și de reflectare a activității acestora.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**