

RAPORT DE EXPERTIZĂ

asupra nivelului coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Legii cu privire la avocații parlamentari și proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1484-XV din 5 februarie 1998

1. Evaluarea generală a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Fundamentarea generală a proiectului

Proiectul de Lege pentru completarea și modificarea Legii „Cu privire la avocații parlamentari” și proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1484-XV din 5 februarie 1998 sunt motivate prin necesitatea creării unui mecanism independent, pentru prevenirea torturii la nivel național. Toate acestea sunt rezultatul semnării de către Republica Moldova la 16 septembrie 2005 și ratificării prin Legea nr. 66-XV din 30 martie 2006 a Protocolului Opțional la Convenția ONU împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante adoptată de Adunarea Generală ONU la 18 decembrie 2002. Ținând cont de structura politică a Republicii Moldova, prin proiect se propune ca fiind o variantă admisibilă investirea avocatului parlamentar cu atribuțiile respective. Conform autorului proiectului, avocatul parlamentar corespunde criteriilor înaintate de Protocolul Opțional pentru mecanismul național de prevenire și anume: independență funcțională, potențial și competență profesională necesare pentru executarea mandatului și resurse necesare pentru funcționare eficientă. Potrivit proiectului de Lege, avocatul parlamentar se investește nu numai cu mandatul de a face vizite, dar și de a face recomandări organelor corespunzătoare și persoanelor cu funcții de răspundere a acestor organe. Modificările și completările propuse la proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, pe lângă modificările propuse la proiectul de Lege, vor permite constituirea unui mecanism național de prevenire capabil să preîntâmpine tortura și să atragă răspunderea persoanelor culpabile.

Concluzii și recomandări: Considerăm că argumentele invocate de autorii proiectului în nota de fundamentare justifică pe deplin necesitatea promovării acestuia.

1.2. Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Potrivit autorului, proiectul de lege nu va necesita finanțare suplimentară pentru anul 2007 din partea Centrului pentru drepturile omului din Moldova, iar pentru anul 2008 Centrului îi va fi pus la dispoziție un deviz suplimentar de cheltuieli, inclus în bugetul de stat. Plus la aceasta, art. 18 din Protocolul Opțional la Convenția ONU împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante, face referire la faptul că statele părți se angajează să ofere resurse necesare pentru funcționarea mecanismului național de prevenire.

Concluzii și recomandări: nu avem careva obiecții cu privire la acoperirea financiară a proiectului pentru anul 2008. În ceea ce privește susținerea autorului proiectului cu referire la lipsa necesității de finanțare suplimentară a proiectului pentru perioada rămasă a anului 2007 avem careva rezerve. Această idee este accentuată de faptul că mecanismul independent de prevenire a torturii la nivel național trebuie instituit până la 24 iulie 2007, Oficiul avocaților parlamentari fiind nevoit să-și înceapă de îndată activitatea, ceea ce va implica cheltuieli financiare. Or, una din garanțiile bunei funcționări a mecanismului național este independența financiară care presupune posibilitatea acoperirii cheltuielilor pentru transport, achitarea muncii experților, pregătirea profesională a cadrelor instituției, pregătirea și difuzarea rapoartelor. Mai mult ca atât, mecanismul de prevenire al torturii care trebuie să fie consolidat puternic de la bun început va necesita inițial atragerea unui număr mai mare de experți și specialiști din diferite domenii, activitatea cărora va trebui remunerată, lucru care va implica cheltuieli suplimentare.

1.3. Promovarea intereselor de grup ori individuale sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Prin proiectul de Lege pentru completarea și modificarea Legii „Cu privire la avocații parlamentari” și proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1484-XV din 5 februarie 1998 se propune instituirea unui mecanism național de prevenire al torturii.

Proiectele menționate conțin prevederi cu privire la posibilitatea efectuării vizetelor preventive la locurile unde sunt sau pot fi persoane private de libertate de către avocatul parlamentar, procedura de efectuare a vizetelor, întocmirea rapoartelor în activitatea acestora, remiterea recomandărilor organelor corespunzătoare.

Concluzii și recomandări: din textul proiectului nu rezultă promovarea anumitor interese/beneficii de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

1.4. Evaluarea compatibilității proiectului cu standardele anticorupție

În conformitate cu prevederile art. 7 alin. (4) al Convenției ONU împotriva corupției, fiecare stat parte se străduiește, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme care să favorizeze transparența.

Concluzii și recomandări: atât proiectul de Lege pentru completarea și modificarea Legii „Cu privire la avocații parlamentari” cât și proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1484-XV din 5 februarie 1998 conțin norme cu privire la transparența activității avocaților parlamentari, norme cu privire la publicarea rapoartelor anuale, colaborarea cu mijloacele de informare în presă, publicarea materialelor respective în presă. Cu toate acestea se consideră oportun aducerea la cunoștința publicului, publicarea rapoartelor avocaților parlamentari întocmite în urma efectuării vizetelor la locurile de privare de libertate cu o anumită periodicitate (de exemplu: lunar sau trimestrial), urmând a se publica un raport anual general despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în Monitorul Oficial. Acest lucru ar reprezenta o garanție în plus pentru prevenirea torturii și tratamentelor crude, inumane sau degradante, mai ales că instituția avocatului parlamentar ca instrument de prevenire a torturii este una nouă, la o fază incipientă, existând cu siguranță o serie de încălcări a drepturilor și libertăților persoanelor aflate în stare de detenție.

2. Evaluarea în fond a proiectului

2.1. Formulări lingvistice ambigue

La pct. 2 alin. (3) al proiectului de Lege, în vederea evitării unor formulări ambigue precum și simplificării prevederilor respective din punct de vedere uzual se propune formularea acestora în următoarea redacție: „Se interzice ordonarea, aplicarea, permiterea sau tolerarea a orice tip de sancțiune, precum și prejudicierea în alt fel a persoanei sau organizației, pentru comunicarea oricărei informații veridice sau false avocatului parlamentar sau persoanelor împuternicite de către acesta în exercitarea funcției de prevenire a aplicării torturii sau a altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante”.

La pct. 4 al proiectului de Lege, în vederea păstrării uniformității textului legii se consideră oportun a se completa alin. (1) la final cu cuvântul „acestora”.

Se consideră oportun a se stabili noțiunea de „vizite preventive” și „vizite speciale”, întrucât aceste noțiuni sunt utilizate în proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1484-XV din 5 februarie 1998.

La pct. 6 al proiectului de Lege, se consideră oportun a se insera în cuprinsul art. 27 alin. (1) după sintagma „opinia publică” sintagma „inclusiv să divulge numele persoanelor care au săvârșit încălcări și a celor care sunt autorizate să acționeze din numele acestei autorități”.

La pct. 2 alin. (2) al proiectului de Lege precum și la pct. 3 al Hotărârii Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia nu se înțelege clar și expres ce se are în vedere prin termenul de „persoane împuternicite”, fie această categorie se referă la specialiști și experți pe care avocatul parlamentar are dreptul să-i atragă în activitatea sa fie este vorba de alte persoane.

Concluzii și recomandări: a se defini clar ce se are în vedere prin termenul „persoane împuternicite”. Aceasta se impune din considerentul că în general, avocatul parlamentar trebuie să posede cunoștințe deosebite în domeniul apărării drepturilor și libertăților omului, să se bucure de autoritate în societate și să fie de o moralitate înaltă. După părerea noastră, persoanele împuternicite ar putea fi experții și specialiștii în domeniu. De altfel, considerăm că împuternicirea unor alte persoane eventual necompetente în domeniu, s-ar putea răsfrânge negativ asupra întregului proces de prevenție.

2.2. Discreții excesive ale autorităților publice

În proiectul de Hotărâre al Parlamentului pentru modificarea și completarea Regulamentului privind Centrul pentru Drepturile Omului, a structurii, statului de funcții și modului de finanțare a acestuia, se atribuie avocatului parlamentar o prea mare discreție în legătură cu exercitarea atribuțiilor principale și anume cu cele legate de vizitele în locurile de detenție. Astfel, avocatul parlamentar este în drept să aleagă în mod independent locurile pe care intenționează să le viziteze, persoanele cu care dorește să discute precum și periodicitatea vizetelor este decisă tot de către avocatul parlamentar.

Concluzii și recomandări: în vederea evitării comiterii de abuzuri, lucru care s-ar putea răsfrânge negativ asupra întregului mecanism de prevenire al torturii și al tratamentelor sau pedepselor crude, inumane sau degradante se consideră oportun limitarea posibilităților discreționare pentru avocații parlamentari prin stabilirea din timp, pentru o anumită perioadă, a periodicității vizetelor precum și a locurilor pe care urmează să le viziteze avocații parlamentari (de exemplu : întocmirea unor liste în care s-ar conține date cu privire la periodicitatea vizetelor precum și a locurilor pe care urmează să le viziteze avocatul parlamentar de către Centrul pentru Drepturile Omului). Nu în ultimul rând aceste liste trebuie să fie date publicității, în vederea sporirii gradului de transparență, instituindu-se astfel și o garanție în plus pentru consolidarea mecanismului de prevenire a torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante.

2.3. Accesul limitat la informație

Potrivit pct. 7 al proiectului de Lege „Avocatul parlamentar face public în mod periodic rapoartele întocmite ca rezultat al vizitării locurilor unde sunt sau pot fi persoane private de libertate, precum și răspunsurile autorităților corespunzătoare”.

Concluzii și recomandări: a se stabili periodicitatea publicării rapoartelor întocmite ca rezultat al vizitării locurilor unde sunt sau pot fi persoane private de libertate. Sunt valabile recomandările date la pct. 2.2.

Expertiza a fost efectuată de:
Megherea Marin,
inspector în Secția analitică și prognoză anticorupție