



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 99/06.04.21
CPS; CSN

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-2489 din 19.04 2021

La nr. 99 din 09.04.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.69 din 21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (art.XXIV).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

Ruslan FLOCEA

| | | |
|---|-----------|--------------|
| SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA | | |
| D.D.P. Nr. <u>966</u> | | |
| "dt" <u>04</u> | <u>04</u> | 20 <u>21</u> |
| Ora _____ | | |

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7226 din 19.04.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.69 din 21.05.2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (art.XXIV)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autori nemijlociți sunt Deputații în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din

13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Se propune amendarea unor prevederi ale Legii 69/2020, în speță, art. XXIV, în vederea prelungirii termenului de acțiune a efectelor juridice a normelor respective din considerentul minimalizării riscului de răspândire a infecției COVID-19 în mediul penitenciar.*

În acest context, se propune adoptarea unor norme derogatorii de la cadrul general care reglementează raporturile juridice de drept execuțional penal în vederea reducerii riscului de răspândire în mediul penitenciar a infecției COVID-19, în măsura în care să fie asigurată buna exercitare a drepturilor de către persoanele aflate în detenție.

Suplimentar restricțiilor privind contactul cu lumea exterioară, se propune adoptarea normelor derogatorii privind deținerea persoanelor arestați contravențional în Inspectoratul General la Poliției, pentru a nu supune riscului neîntemeiat mediul penitenciar, având în vedere termenul scurt de executare a acestei sancțiuni, iar plasarea lor în instituțiile penitenciare în condițiile actuale nu este rezonabilă”.

În notă se mai evidențiază că *„Modificările propuse vor contribui la protecția sănătății persoanelor arestate contravențional și a deținuților; la sprijinirea deținuților să mențină contactul cu membrii apropiați ai familiei și avocații lor, dar cu minimizarea/excluderea riscului de infectare cu virusul Covid-19”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art. XXIV din Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative. Modificările propuse vizează prelungirea implementării prevederilor art. XXIV din Legea nr. 69/2020, aplicabilitatea cărora la moment depinde de Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.10 din 15 mai 2020 - abrogată la 28.09.2020 începând cu 01.10.2020. Totodată, se introduc noi reglementări referitoare la întreprinderile deținuților și posibilitatea înlocuirii întreprinderilor cu convorbirile telefonice, la posibilitatea transferului deținuților în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței de judecată, la limitarea accesului în penitenciare etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prin proiect se urmărește reducerea infecției COVID-19 în rândurile deținuților, însă măsurile propuse conțin factori de risc ce pot genera riscuri de corupție. În acest sens, proiectul intervine în privința unei norme care nu mai este aplicabilă de la 01.10.2020 cu riscul de a distorsiona ordinea necesară în cadrul unui act normativ și a sistemului de drept. Un factor de risc depistat constă în lipsa unor termene concrete de aplicabilitate a proiectului, or expresia *„în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19”* nu denotă exactitate și nici predictibilitate. Totodată, implementarea

proiectului prezintă un risc de încălcare a drepturilor omului în condițiile în care se acordă posibilitatea Administrației Naționale a Penitenciarelor de a transfera deținuții în alte locuri de detenție decât cele indicate în hotărârile judecătorești prin derogare de la toate normele Codului de executare pe perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă face referire la condițiile ce au impus elaborarea proiectului, principalele prevederi și evidențiază prevederile noi. Cu toate acestea, nota nu descrie modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare. În condițiile în care prin proiect se derogă de la toate prevederile Codului de executare, tocmai este indispensabil de a studia implicațiile derogărilor asupra relațiilor sociale vizate și riscurile violării garanțiilor reglementate de Codul de executare.

În nota informativă se face referire la Comunicatul emis de Înalțul Comisar pentru Drepturile Omului în contextul pandemiei COVID-19 și la Declarația comună a organizațiilor internaționale UNODOC, OMS, UNAIDS și OHCHR privind infecția COVID-19, prin care se stabilesc liniile directorii de admisibilitate a măsurilor respective asupra persoanelor deținute. În pofida trimiterii la aceste acte, nota informativă nu conține nici o analiză sau cel puțin o concluzie dacă proiectul corespunde principiilor din aceste acte sau cum se aliniază prevederile proiectului la cele statuate în actele respective.

Prin urmare, nota informativă este lacunară și urmează a fi complinită cu descrierea modului de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

Potrivit compartimentului nr. 3 din nota informativă „*Propunerile înaintate nu implică cheltuieli suplimentare din contul bugetului de stat”.*

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este*

parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"

Textul proiectului conține o expresie care nu dispune de un sens clar și neechivoc. Expresia „în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19” este utilizată în proiect pentru a marca limitele temporale de implementare a normelor derogatorii, însă aceasta nu este suficient de clară pentru a conferi certitudine și previzibilitate. Normele care conțin expresia respectivă pot profita agenților publici rău intenționați și pot stimula interpretări abuzive și comportamente arbitrare. Analiza detaliată a acestor aspecte se conține la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Prin proiect se introduc reglementări noi în Legea nr. 69/2020 art. XXIV referitor la înlocuirea înțrevederilor cu convorbirile telefonice la solicitarea deținuților, în pofida faptului că același articol conține reglementări similare. Respectiv, se profilează o divergență dintre prevederile proiectului și ale actului normativ ce se modifică, care poate genera riscuri de corupție și comportamente abuzive din partea responsabililor de implementare. Analiza detaliată a divergenței normative respective și a riscurilor iminente este expusă la compartimentul III din prezentul Raport.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul reglementează activitatea Inspectoratului General al Poliției și a Administrației Naționale a Penitenciarelor. În acest context, au fost identificați mai mulți factori de risc aferent activității Administrației Naționale a Penitenciarelor, deoarece această entitate este investită cu dreptul de a transfera deținutul în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea judecătorească fără a fi obligată să țină cont de tipul penitenciarului, regimul de deținere sau de regulile de separare a deținuților. Analiza factorilor de risc și a riscurilor de corupție se conține la compartimentul III din prezentul Raport.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului pot aduce atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Deși prin proiect se urmărește reducerea infecției COVID-19 în rândurile deținuților, totuși unele măsuri propuse sunt de natură să admită ingerințe abuzive asupra drepturilor persoanelor deținute.

În acest context, comportă riscuri pentru lezarea drepturilor omului acordarea posibilității nelimitate a Administrației Naționale a Penitenciarelor de a transfera deținutul în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea judecătorească în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19. În acest caz, nu sunt clare limitele temporale în care entitatea publică dispune de un asemenea drept și nu este clar raționamentul de derogare de la toate exigențele Codului de executare, cum ar fi cele referitoare la tipul penitenciarului, regimul de deținere sau de regulile de separare a deținuților.

De asemenea, sunt create premise pentru lezarea drepturilor omului prin introducerea în proiect a unor reglementări noi referitoare la înlocuirea înțrevederilor cu convorbirile telefonice la solicitarea

deținuților, în pofida faptului că Legea nr. 69/2020 conține reglementări similare. În acest caz nu sunt garanții suficiente că divergența dintre norma propusă prin proiect și norma existentă în Legea nr. 69/2020 va fi interpretată în favoarea deținutului și conform interesului public.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

| | |
|--|--|
| - 1 - | |
| Obiecție generală asupra proiectului | |
| <p>Obiecții:</p> <p>Prin proiect se propune modificarea art. XXIV din Legea nr. 69/2020, articol ce reglementează deținerea persoanelor arestate preventiv în izolatoare, a deținuților în penitenciare și întreprinderile acestora pe perioada stării de urgență în sănătate publică declarată prin Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr. 10 din 15.05.2020.</p> <p>Este necesar de menționat că art. XXIV din Legea nr. 69/2020 nu mai este aplicabil din data de 01.10.2020 ca urmare a abrogării Hotărârii Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr. 10 din 15.05.2020 prin Hotărârea aceleiași Comisii nr. 33 din 28.09.2020.</p> <p>Încercarea de reanimare a acestei prevederi, separat de celelalte articole ale Legii nr. 69/2020 care de asemenea depind de valabilitatea Hotărârii nr. 10 din 15.05.2020, este de natură să creeze incoerență legislativă și, drept urmare, să fie incertă aplicarea atât a Legii nr. 69/2020, cât și a articolului XXIV din această lege. În acest caz, problema nu vizează efectele juridice ale noii variante de reglementare a articolului XXIV, dar vizează calitatea actului normativ, accesibilitatea acestuia și claritatea sistemului de drept. Lipsa unei abordări asupra întregii Legi nr. 69/2020, aplicabilitatea căreia în cea mai mare parte depinde de Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr. 10 din 15.05.2020, poate conduce la aceea că prevederea reanimată să fie greu accesibilă, dificil de înțeles în raport cu celelalte prevederi ale legii în care se conține ș.a.</p> <p>Întru evitarea acestor ambiguități, este recomandabil, fie revizuirea de ansamblu a Legii nr. 69/2020, fie promovarea noilor idei din proiect într-un alt act normativ existent, cum ar fi Codul de executare sau într-un act normativ nou.</p> | |
| Recomandări: | |
| Se recomandă includerea prevederilor proiectului într-un act normativ nou sau modificarea în acest sens a Codului de executare astfel încât normele propuse să fie valabile pentru situațiile excepționale legate de declararea stării de urgență, de asediu și de război, a stării de urgență în sănătate publică, precum și a instituirii regimului special în penitenciare. | |
| Factori de risc: | Riscuri de corupție: |
| <ul style="list-style-type: none"> ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor | <ul style="list-style-type: none"> ● Generale |

Art. I din proiect (alin. (2/1) și alin. (2/2) al art. XXIV din Legea nr. 69/2020)

Art. I. Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.05.2020, nr. 124-125, art. 222), se modifică după cum urmează:

Articolul XXIV

se completează cu alineatele (2¹), (2²) și (2³), care vor avea următorul cuprins:

„(2¹) Prin derogare de la prevederile Codului de executare, în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19: [...].

(2²) În perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19, Administrația Națională a Penitenciarelor poate transfera prevenitul în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței de judecată [...].

Obiecții:

Prin intermediul normelor prenotate se propun anumite derogări de la Codul de executare ce vor fi aplicabile pe perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19. Urmare a examinării acestor norme se remarcă neclaritatea expresiei „*existența riscului de răspândire a infecției COVID-19*”, or un asemenea risc poate exista pentru perioade îndelungate în viitor, astfel nefiind clar delimitată aplicabilitatea temporală a normei.

Gradul de inevitabilitate și gravitate a riscului de răspândire a infecției poate avea marje diferite, însă nu în toate cazurile vor fi necesare măsuri excepționale și derogări. Spre exemplu, actualmente se atestă un risc sporit al răspândirii infecției COVID-19 drept pentru care la 19.03.2021 s-a declarat stare de urgență în sănătate publică pentru 30 de zile de către Comisia națională extraordinară în sănătate publică, iar la 01.04.2021 a fost declarată stare de urgență de către Parlament pe o perioadă de 60 de zile.

Așadar, utilizarea expresiei „*existența riscului de răspândire a infecției COVID-19*” pentru a circumscrie aplicarea în timp a derogărilor normative este defectuoasă admitând interpretări abuzive și acțiuni arbitrare. În acest context, proiectul nu conține un termen concret și previzibil în care se vor aplica derogările propuse. Lipsa termenelor concrete întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea agenților publici. Astfel, apare discreția excesivă a agentului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Recomandări:

La art. I din proiect (alin. (2¹) și alin. (2²) al art. XXIV din Legea nr. 69/2020) se recomandă înlocuirea expresiei „*în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19*” cu „*în perioada stării de urgență în sănătate publică și în perioada stării de urgență, cauzate de infecția COVID-19*”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

Art. I din proiect (alin. (2/1) lit. c) al art. XXIV din Legea nr. 69/2020)

Art. I. Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.05.2020, nr. 124-125, art. 222), se modifică după cum urmează:

Articolul XXIV

se completează cu alineatele (2¹), (2²) și (2³), care vor avea următorul cuprins:

„(2¹) Prin derogare de la prevederile Codului de executare, în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19:

c) la solicitarea scrisă a deținutului, întrevederile de lungă durată și de scurtă durată pot fi înlocuite cu convorbiri telefonice, care se acordă cu o durată de până la 40 minute, iar în cazul întrevederilor de scurtă durată, acestea pot fi acordate prin aplicația de teleconferință;

Obiecții:

Urmare a examinării normei citate se observă că este similară unei norme existente din același articol al Legii nr. 69/2020. În acest sens, potrivit art. XXIV alin. (2) lit. c) din Legea nr. 69/2020 „*În situații excepționale legate de declararea stării de urgență, de asediu și de război, a stării de urgență în sănătate publică, precum și a instituirii regimului special în penitenciare: c) la solicitarea deținutului, întrevederile pot fi înlocuite cu convorbiri telefonice, în limita duratei maxime admise. Durata și numărul de convorbiri telefonice ale deținuților se dublează*”.

Analiza normei din proiect și a celei art. XXIV alin. (2) lit. c) din Legea nr. 69/2020 scoate în evidență următoarele:

- norma propusă prin proiect nu are o aplicabilitate temporală strict determinată, fiind incertă „perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19”, însă aplicabilitatea normei de la art. XXIV alin. (2) lit. c) este direct dependentă de perioada de declarare a stării de urgență, de asediu și de război, a stării de urgență în sănătate publică, precum și a instituirii regimului special în penitenciare. Respectiv, nu este clară intenția de reglementare a proiectului, dacă s-a intenționat menționarea aceleiași perioade ca la art. XXIV alin. (2) sau există un alt scop;

- în ambele cazuri deținutul poate solicita înlocuirea întrevederilor cu convorbiri telefonice, însă diferă durata acestor convorbiri. Potrivit proiectului, convorbirea telefonică poate dura până la 40 minute, însă potrivit art. XXIV alin. (2) lit. c) - în limita duratei maxime admise. Totodată, art. XXIV alin. (2) lit. c) mai reglementează o garanție care nu este prevăzută de proiect, și anume faptul că durata și numărul de convorbiri telefonice ale deținuților se dublează.

Urmare a expunerii acestor aspecte, nu este clară intenția de a reglementa înlocuirea întrevederilor cu convorbirile telefonice în două alineate distincte, dintre care unul, cel existent, are o aplicare temporală certă, iar altul, cel din proiect, nu dispune de o asemenea certitudine. Mai mult decât atât, între aceste două prevederi există divergențe de reglementare. Spre exemplu, la etapa actuală este declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova din cauza răspândirii infecției COVID-19, respectiv în asemenea caz nu este evident și explicit care prevedere este aplicabilă, deoarece aparent sunt îndeplinite condițiile pentru aplicabilitatea ambelor norme.

Recomandări:

Se recomandă ca noile prevederi de la art. I din proiect (alin. (2¹), în special lit. c), al art. XXIV din Legea nr. 69/2020) să fie integrate în alin. (2) deja existent al art. XXIV din Legea nr. 69/2020. În acest mod urmează a fi prevenită o contradicție normativă referitor la condițiile de detenție a deținuților.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

- influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - abuz de serviciu

- 4 -

Art. I din proiect (alin. 2/2 al art. XXIV din Legea nr. 69/2020)

Art. I. Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative (publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.05.2020, nr. 124-125, art. 222), se modifică după cum urmează:

Articolul XXIV

(2²) În perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19, Administrația Națională a Penitenciarelor poate transfera prevenitul în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței de judecată de aplicare sau, după caz, de prelungire a arestului preventiv, dacă instituția indicată nu dispune de spații libere pentru respectarea carantinei sau în instituția respectivă sunt confirmate cazuri pozitive cu COVID-19. Despre transferul deținutului în alt loc se anunță instanța de judecată care a aplicat/prelungit măsura arestului preventiv, avocatul și familia deținutului.

Obiecții:

Norma citată stabilește că în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19, Administrația Națională a Penitenciarelor poate transfera prevenitul în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței de judecată. În cadrul secțiunilor anterioare am analizat deja riscul incertitudinii limitei temporale a aplicabilității normei respective, despre care nu ne vom referi în cadrul acestei analize.

Problema normei citate constă în faptul că acordă Administrației Naționale a Penitenciarelor o putere de discreție importantă referitor la transferul prevenitului în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței. Proiectul nu prevede nici o limitare sau condiționare în acest sens, cu excepția întreprinderii măsurilor necesare pentru prevenirea răspândirii infecției COVID-19. Având în vedere că proiectul conține norme de excepție, derogatorii de la cadrul normativ special relevant domeniului, există riscul interpretării restrânse a normei analizate și entitatea publică să acționeze într-adevăr fără nici o limitare din considerentul prevenirii infecțiilor COVID-19.

În contextul normei analizate este indispensabilă menționarea faptului că potrivit art. 197 din Codul de executare, penitenciarele sunt de 3 tipuri: de tip deschis, semiînchis și închis. Conform art. 216 din același act normativ, există trei regimuri de deținere: inițial, comun și de resocializare, iar în privința condamnaților la detențiune pe viață: inițial, comun și înlesnit. Totodată, la art. 205 din Codul de executare sunt stabilite regulile de deținere separată a condamnaților în penitenciare. Prin proiect se derogă de la toate aceste exigențe și se acordă libertate Administrației Naționale a Penitenciarelor de a transfera deținutul în alt loc de detenție fără a fi obligată să țină cont de tipul penitenciarului sau regimul de deținere sau de regulile de separare.

Așadar, considerăm atribuția acordată Administrației Naționale a Penitenciarelor a fi una excesivă care poate admite abuzuri și încălcări a drepturilor omului. Maniera formulării normei analizate admite libertatea deplină a entității publice menționate de a modifica locul de detenție al deținutului fără nici o condiționare, ceea ce indică la existența unor riscuri asupra integrității instituționale și profesionale a celor implicați în implementarea proiectului.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. I din proiect (alin. (2²) al art. XXIV din Legea nr. 69/2020) cu prevederi care să excludă derogarea totală de la exigențele Codului de executare. În acest sens, se propune condiționarea dreptului Administrației Naționale a Penitenciarelor privind transferul deținutului în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței de judecată prin prisma necesității respectării cel puțin a tipului

penitenciarului, a regimului de deținere și a regulilor de separare în privința deținutului vizat de transfer.

| | |
|--|---|
| Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive● Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- trafic de influență- conflict de interese și/sau favoritism- influențare necorespunzătoare● Legalizarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- abuz de serviciu- depășire a atribuțiilor de serviciu |
|--|---|

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea art. XXIV din Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative. Modificările propuse vizează prelungirea implementării prevederilor art. XXIV din Legea nr. 69/2020, aplicabilitatea cărora la moment depinde de Hotărârea Comisiei Naționale Extraordinare de Sănătate Publică nr.10 din 15 mai 2020 - abrogată la 28.09.2020 începând cu 01.10.2020. Totodată, se introduc noi reglementări referitoare la întreprinderile deținuților și posibilitatea înlocuirii întreprinderilor cu convorbirile telefonice, la posibilitatea transferului deținuților în alt loc de detenție decât cel indicat în hotărârea instanței de judecată, la limitarea accesului în penitenciare etc.

Măsurile propuse prin proiect de reducere a infecției COVID-19 în rândurile deținuților conțin factori de risc ce pot genera riscuri de corupție și lezări a drepturilor omului. În acest sens, proiectul intervine în privința unei norme care nu mai este aplicabilă de la 01.10.2020 cu riscul de a distorsiona ordinea necesară în cadrul unui act normativ și a sistemului de drept. Un factor de risc depistat constă în lipsa unor termene concrete de aplicabilitate a proiectului, or expresia „*în perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19*” nu denotă exactitate și nici predictibilitate. Totodată, implementarea proiectului prezintă un risc de încălcare a drepturilor omului în condițiile în care se acordă posibilitatea Administrației Naționale a Penitenciarelor de a transfera deținuții în alte locuri de detenție decât cele indicate în hotărârile judecătorești prin derogare de la toate normele Codului de executare pe perioada existenței riscului de răspândire a infecției COVID-19.

Nota informativă nu descrie modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

19.04.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Ilie Creciun, Inspector principal



