



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/4860 din 16.03.2018

la proiectul de lege privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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."

La momentul efectuării expertizei anticorupție, anunțul privind organizarea consultărilor publice, textul proiectului și nota informativă la acesta au fost publicate pe pagina web oficială a Ministerului Justiției, cu respectarea termenului legal de 10 zile lucrătoare, fiind astfel asigurat dreptul persoanelor interesate de a se expune pe marginea proiectului dat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Scopul proiectului este îmbunătățirea procedurilor de cercetare și de soluționare a cauzelor copiilor aflați în conflict cu legea sub vârsta răspunderii penale, inclusiv privind aplicarea unor măsuri cu caracter educațional, conform standardelor europene și internaționale privind protecția copilului.*”

Prin urmare, constatăm că, prevederile proiectului corespund scopului și argumentelor descrise de autor în nota informativă.

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

Proiectul promovează interesele statului în ceea ce privește îmbunătățirea procedurilor de cercetare și de soluționare a cauzelor copiilor aflați în conflict cu legea sub vârsta răspunderii penale, inclusiv privind aplicarea unor măsuri cu caracter educațional, conform standardelor europene și internaționale privind protecția copilului.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Nota informativă anexată la proiect, conține o serie de argumente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

Potrivit autorului: „*Lipsa unui cadru normativ relevant face ca copiii care au săvârșit fapte prevăzute de legea penală/contravențională fiind sub vârsta răspunderii penale/contravenționale în Republica Moldova să nu fie supuși unei observații atente din partea autorităților și instituțiilor relevante, să nu existe proceduri de lucru cu ei, să nu existe servicii specializate și să nu se lucreze cu ei conform unor*

programe speciale, adaptate necesităților și specificului acestor copii."

Prevederile proiectului corespund exigențelor de elaborare a proiectelor de acte legislative reglementate la art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, autorul stabilește temeiul elaborării proiectului, prezintă și analizează principalele prevederi și evidențiază elementele noi aduse în legislația națională.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină *"d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură"*.

Potrivit notei informative: *"Implementarea prevederilor acestui proiect poate fi efectuată și fără cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. Astfel, autoritățile competente de a lua măsurile de protecție deja există, supravegherea specializată se efectuează în familie, iar serviciile pentru plasamentul copilului în ordine generală deja există."*

În același timp, pornind de la prezumția că există și copii cu un comportament care presupune un grad sporit de pericol social și care nu pot fi menținuți nici în familie, nici într-un centru de plasament obișnuit, pentru crearea unui centru de plasament specializat sunt necesare mijloace financiare."

Serviciile specializate de zi pot fi asigurate în condițiile actuale de către pedagogii și psihologii din școli, Serviciul de asistență psiho-pedagogică, centrele comunitare și cele de tineret, publice, precum și cele deschise de către organizațiile obștești sau sectorul privat. În perspectivă, însă, pentru diversificarea și consolidarea serviciilor de prevenire și reintegrare socială, Guvernul ar trebui să reglementeze și să aloce mijloace financiare suplimentare. Astfel, prevenirea recidivei se va face prin programe de schimb comportamental, implicarea în centre de activități și recreaționale, servicii de consiliere familială și asistență psihologică pentru copii și familiile lor. Este necesară elaborarea și implementarea programelor pentru părinți/persoane în îngrijirea cărora se află copilul."

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"*

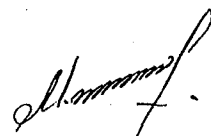
c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]"

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]"

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]"

Per ansamblu, proiectul este elaborat cu respectarea tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice, deși, urmează a fi revizuit prin prisma obiecției de la pct.1 din Compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție, în vederea excluderii unei ambiguități generate de sintagma *"cu posibilitatea prelungirii acestuia de fiecare dată"*.



II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului a fost identificat un conflict intern de norme, fapt care va duce la apariția unor dificultăți la aplicare, precum și generează condiții favorabile de interpretare abuzivă a normelor din proiect. *Aspecte respective sunt descrise detaliat în Compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.*

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

Prevederile proiectului nu reglementează în mod direct activitatea agenților publici și a entităților publice.

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -
Art.5 alin.(4) Măsurile destinate copilului cu comportament deviant pot fi aplicate pe un termen maxim de 6 luni, cu posibilitatea prelungirii acestuia de fiecare dată pe un termen nu mai mare de 3 luni.
Obiecții: Sintagma „cu posibilitatea prelungirii acestuia de fiecare dată pe un termen nu mai mare de 3 luni”, este ambiguă și interpretabilă. Din conținutul normei, se subînțelege posibilitatea de prelungire a măsurii pe un termen nelimitat. Totodată, art.21 din proiect prevede încetarea măsurii destinate copiilor cu comportament deviant în condițiile în care: a expirat termenul-însă nu mai târziu de împlinirea vârstei de 18 ani, au fost modificate măsurile au fost anulate măsurile sau între timp, copilul a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală sau contravențională la o vîrstă la care poate fi antrenată răspunderea penală sau contravențională. În acest sens, este judicios a se specifica în conținutul alin.(4) art.5 din proiect, limita de prelungire a măsurii aplicate. Acest fapt va reda o claritate conținutului normei adăugând un plus valoare calității proiectului în ansamblu.
Recomandări: Completarea normei în final cu sintagma „dacă nu intervine una din situațiile prevăzute la lit.a) și lit.d) art.21”

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Concurența normelor de drept ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

- 2 -

Articolul 8.

Plasamentul în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial

În cazul în care stabilirea măsurii supravegherii specializate sau a plasamentului în cadrul unui serviciu social de plasament de tip familial nu este posibilă sau atunci când copilul nu își îndeplinește obligațiile stabilite prin măsura supravegherii specializate sau a plasamentului în cadrul unui serviciu de plasament de tip familial, autoritatea tutelară teritorială ori, după caz, instanța judecătorească poate dispune plasamentul acestuia în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial.

Obiecții:

Se atenționează asupra faptului că, autorul a admis o eroare de ordin tehnic în ceea ce privește aplicarea unei alte măsuri în cazul în care plasamentul de tip rezidențial nu are efectul scontat asupra comportamentului copilului.

Astfel, deși art.8 prevede plasarea în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial, autorul stabilește în finalul normei că, în condițiile în care, corectarea nu este posibilă prin plasament de tip rezidențial, se aplică „plasamentul de tip rezidențial”.

În acest context, considerăm că autorul a avut intenția de a reglementa plasamentul de tip rezidențial specializat, atunci când plasamentul de tip rezidențial simplu nu produce efecte benefice asupra comportamentului deviant al copilului.

Recomandări:

Completarea art.8 la final cu cuvântul „specializat”.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

- 3 -

Art.9 alin.(2)

(2) În cazul imposibilității plasării într-un serviciu de tip rezidențial specializat a copilului care a comis o faptă prevăzută de legea penală ce prezintă un grad sporit de pericol social, sau căruia i-au fost aplicate măsurile prevăzute la art. 6, 7 și 8, dar care săvârșește în continuare fapte prevăzute de legea penală, autoritatea tutelară teritorială sau, după caz, instanța de judecată ia o altă decizie în privința supravegherii și plasamentului copilului, care să asigure într-o măsură optimă protecția și resocializarea copilului, dar și securitatea persoanelor presupus e a fi în pericol.

Obiecții:

Atenționăm asupra faptului, că norma de la art.9 alin.(2) din proiect, riscă a fi una irealizabilă în condițiile în care, din anumite motive nu este posibil amplasarea copilului într-un serviciu de plasament de tip rezidențial specializat. Or, în ipoteza în care, copilul reprezintă un pericol social sporit, și deși i-au fost aplicate succesiv măsurile prevăzute la art.6,7,8, instanța de judecată nu poate să aplice o altă măsură decât cea prevăzută de lege.

Mai, mult, aplicarea măsurilor de la art.6,7,8 din proiect o poate face autoritatea tutelară. În situația în care, aplicarea acestor măsuri nu s-au rezultat cu îmbunătățirea comportamentului copilului asupra căruia au fost aplicate aceste măsuri, aplicarea încă o dată, tot a aceluiași măsuri de către instanța de judecată nu are rost. Or, aceste măsuri nu ating scopul urmărit de proiectul de lege analizat.

Pe de altă parte, menționăm că potrivit art.5 alin.(1) al Legii nr.514/1995 cu privire la organizarea judecătorească „Justiția se desfășoară în strictă conformitate cu legislația.”

Același raționament se regăsește și în art.1 alin.(2) din Legea nr.544/1995 cu privire la statutul judecătorului care prevede că: „Judecătorul este persoana investită constituțional cu atribuții de desfășurare a justiției, pe care le execută în baza legii.”

În consecință, în condițiile în care, instanța de judecată, nu poate aplica o altă măsură, decât una din cele prevăzute de lege, normele care prevăd plasarea copilului într-un plasament de tip rezidențial (pînă la instituirea acestuia) riscă să fie irealizabile.

Recomandări:

Autorul urmează să identifice exhaustiv care alte măsuri ar putea fi aplicate de către instanța de judecată, în condițiile în care nu poate fi aplicată plasarea într-un serviciu de plasament de tip rezidențial specializat.

O soluție de compromis ar fi plasarea în continuare în serviciul de plasament de tip rezidențial prevăzut la art.8 cu aplicarea supravegherii specializate de la art.6 precum și stabilirea unor alte obligații. (cum ar fi de exemplu: frecventarea unor cercuri tematice, urmarea unui curs de învățământ adițional pe lângă cel obligatoriu/de bază, antrenarea acestora în anumite activități ce țin de educație tehnologică, etc)

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Atribuții paralele
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către Ministerul Justiției cu respectarea rigorilor privind transparența decizională.

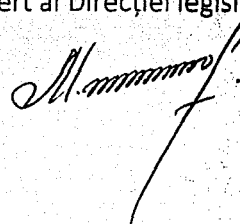
Proiectul promovează interesele statului în ceea ce privește îmbunătățirea procedurilor de cercetare și de soluționare a cauzelor copiilor aflați în conflict cu legea sub vârsta răspunderii penale, inclusiv privind aplicarea unor măsuri cu caracter educațional, conform standardelor europene și internaționale privind protecția copilului.

În condițiile excluderii deficiențelor identificate în proiect și descrise detaliat în prezentul Raport de expertiză anticorupție, proiectul de lege este necesar și oportun în vederea prevenirii unor recidive și reeducării, corectării comportamentului copiilor care au săvârșit anumite fapte care cad sub incidența legii penale sau contravenționale.

Totodată, în condițiile în care, instituirea și construirea centrului de plasament rezidențial specializat necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare de la bugetul de stat, este imperios avizarea proiectului de către Guvern, ceea ce va asigura respectarea normelor constituționale statuate la art.131 din Constituția Republicii Moldova potrivit căruia: *„Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de*

16.03.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:


Vera MACOVEI, Inspector

Sinteza propunerilor și obiecțiilor din raportul de expertiză anticorupție la proiectul Legii privind măsurile și serviciile destinate copiilor cu comportament deviant

Nr	Textul din proiect	Conținutul obiecției sau propunerii	Opinia Ministerului Justiției
1.	<p>Art. 5 alin. (4)</p> <p>Măsurile destinate copilului cu comportament deviant pot fi aplicate pe un termen maxim de 6 luni, cu posibilitatea prelungirii acestuia de fiecare dată pe un termen nu mai mare de 3 luni.</p>	<p>Sintagma „cu posibilitatea prelungirii acestuia de fiecare dată pe un termen nu mai mare de 3 luni”, este ambiguă și interpretabilă.</p> <p>Din conținutul normei, se subînțelege posibilitatea de prelungire a măsurii pe un termen nelimitat.</p> <p>Totodată, art. 21 <i>(n.a. - art. 13 după renumerotare)</i> din proiect prevede încetarea măsurii destinate copiilor cu comportament deviant în condițiile în care: a expirat termenul-însă nu mai târziu de împlinirea vârstei de 18 ani; au fost modificate măsurile; au fost anulate măsurile sau între timp, copilul a săvârșit o faptă prevăzută de legea penală sau contravențională la o vârstă la care poate fi antrenată răspunderea penală sau contravențională.</p> <p>În acest sens, este judicios a se specifica în conținutul alin. (4) art. 5 din proiect, limita de prelungire a măsurii aplicate. Acest fapt va reda o claritate conținutului normei adăugând un plus de valoare calității proiectului în ansamblu.</p> <p>Recomandări:</p> <p>Completarea normei în final cu sintagma „dacă nu intervine una din situațiile prevăzute la lit. a) și lit. d) de la art.21”.</p>	<p>Se acceptă.</p> <p>Articolul 5 alineatul (4) se completează cu mențiunea indicată.</p>

2.	<p>Articolul 8. Plasamentul în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial</p> <p>În cazul în care stabilirea măsurii supravegherii specializate sau a plasamentului în cadrul unui serviciu social de plasament de tip familial nu este posibilă sau atunci când copilul nu își îndeplinește obligațiile stabilite prin măsura supravegherii specializate sau a plasamentului în cadrul unui serviciu de plasament de tip familial, autoritatea tutelară teritorială ori, după caz, instanța judecătorească poate dispune plasamentul acestuia în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial.</p>	<p>Se atenționează asupra faptului că autorul a admis o eroare de ordin tehnic în ceea ce privește aplicarea unei alte măsuri în cazul în care plasamentul de tip rezidențial nu are efectul scontat asupra comportamentului copilului.</p> <p>Astfel, deși art. 8 prevede plasarea în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial, autorul stabilește în finalul normei că, în condițiile în care, corectarea nu este posibilă prin plasament de tip rezidențial, se aplică „plasamentul de tip rezidențial”.</p> <p>În acest context, considerăm că autorul a avut intenția de a reglementa plasamentul de tip rezidențial specializat, atunci când plasamentul de tip rezidențial simplu nu produce efecte benefice asupra comportamentului deviant al copilului.</p> <p>Recomandări: Completarea art. 8 la final cu cuvântul „specializat”.</p>	<p>Nu se acceptă.</p> <p>În cadrul art. 8 se expune situația când măsura plasamentului în cadrul <u>unui serviciu social de tip familial</u> (care este diferit de cel rezidențial în concepția legii) nu produce efectele scontate la momentul stabilirii acesteia. În acest caz se prezintă ca justificată stabilirea măsurii plasamentului în cadrul unui serviciu de plasament de tip rezidențial.</p>
3.	<p>Art. 9 alin. (2) (2) În cazul imposibilității plasării într-un serviciu de tip rezidențial specializat a copilului care a comis o faptă prevăzută de legea</p>	<p>Atenționăm asupra faptului că norma de la art. 9 alin. (2) din proiect riscă a fi una irealizabilă în condițiile în care, din anumite motive, nu este posibil amplasarea copilului într-un serviciu de plasament de tip rezidențial specializat. Or, în ipoteza în care copilul reprezintă un pericol social sporit și deși i-au fost aplicate succesiv măsurile</p>	<p>Se acceptă parțial.</p> <p>Alineatul (2) se exclude din cuprinsul proiectului de lege.</p> <p>Prevederi similare celor din alineatul (2) se includ în nota informativă la proiect, cu detalierile sugerate în raport.</p>

	<p>penală ce prezintă un grad sporit de pericol social, sau căruia iau fost aplicate măsurile prevăzute la art. 6, 7 și 8, dar care săvârșește în continuare fapte prevăzute de legea penală, autoritatea tutelară teritorială sau, după caz, instanța de judecată ia o altă decizie în privința supravegherii și plasamentului copilului, care să asigure într-o măsură optimă protecția și resocializarea copilului, dar și securitatea persoanelor presupus e a fi în pericol.</p>	<p>prevăzute la art. 6, 7, 8, instanța de judecată nu poate să aplice o altă măsură decât cea prevăzută de lege.</p> <p>Mai mult, aplicarea măsurilor de la art. 6, 7, 8 din proiect o poate face autoritatea tutelară. În situația în care aplicarea acestor măsuri nu s-a rezultat cu îmbunătățirea comportamentului copilului asupra căruia au fost aplicate aceste măsuri, aplicarea încă o dată tot a aceluiași măsuri de către instanța de judecată nu are rost. Or, aceste măsuri nu ating scopul urmărit de proiectul de lege analizat.</p> <p>Pe de altă parte, menționăm că potrivit art. 5 alin. (1) al Legii nr. 514/1995 cu privire la organizarea judecătorească <i>„Justiția se desfășoară în strictă conformitate cu legislația.”</i></p> <p>Același raționament se regăsește și în art. 1 alin. (2) din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului care prevede că: <i>„Judecătorul este persoana investită constituțional cu atribuții de desfășurare a justiției, pe care le execută în baza legii.”</i></p> <p>În consecință, în condițiile în care instanța de judecată nu poate aplica o altă măsură decât una din cele prevăzute de lege, normele care prevăd plasarea copilului într-un plasament de tip rezidențial (până la instituirea acestuia) riscă să fie irealizabile.</p> <p>Recomandări:</p> <p>Autorul urmează să identifice exhaustiv care alte măsuri ar putea fi aplicate de către instanța de judecată, în condițiile în care nu poate fi aplicată</p>	
--	---	---	--

		<p>plasarea într-un serviciu de plasament de tip rezidențial specializat.</p> <p>O soluție de compromis ar fi plasarea în continuare în serviciul de plasament de tip rezidențial prevăzut la art. 8 cu aplicarea supravegherii specializate de la art. 6 precum și stabilirea unor alte obligații (cum ar fi de exemplu: frecventarea unor cercuri tematice, urmarea unui curs de învățământ adițional pe lângă cel obligatoriu/de bază, antrenarea acestora în anumite activități ce țin de educație tehnologică, etc.).</p>	
--	--	--	--

/ MINISTRU



Victoria IFTODI