



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. EHG23/8600 din 20.03.2023

la proiectul de hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea Metodologiei și Instrucțiunii de lucru a echipei de intervenție în cazurile de violență sexuală (remis repetat la REA nr.EHG23/8552 din 23.02.2023) (număr unic 972/MAI/2022)

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 Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Afacerilor Interne, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului normativ propus este Hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6 și art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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

Potrivit 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”.*

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că:

„(1) *Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin*

publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor”.

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului a fost plasat pe pagina web a autorității publice la data de 01 decembrie 2022, astfel fiind asigurată informarea publicului corespunzător prevederilor statuate la art.9 din Legea nr.239/2008. Suplimentar, proiectul și nota informativă au fost publicate pentru consultare publică pe pagina oficială a autorității publice, cât și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md, la data de 23 decembrie 2022 fiind stabilit termenul limită de recepționare a recomandărilor la data de 06 ianuarie 2023, adică 10 zile lucrătoare.

Prin urmare, apreciind acțiunile autorului de asigurare a accesului părților interesate la proiect, precum și stabilirea unui termen optim pentru transmiterea propunerilor de modificare a prevederilor proiectului, se constată că rigorile de asigurare a transparenței decizionale au fost respectate de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, prevederile proiectului „presupun organizarea interacțiunii între autorități și asigurarea intervenției eficiente a fiecărui participant în parte, în limita competențelor funcționale, prin eficientizarea procesului de cooperare intersectorială între instituțiile cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii violenței sexuale în vederea asigurării drepturilor victimelor violenței sexuale.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea Metodologiei și Instrucțiunii de lucru a echipei de intervenție în cazurile de violență sexuală, astfel fiind stabilită modalitatea de acțiune în cazurile de violență sexuală a subdiviziunilor subordonate Inspectoratului General al Poliției, structurilor teritoriale de asistență socială, oficiilor teritoriale de asistență juridică garantată de stat, instituțiilor de învățământ, unităților medico-legale, instituțiilor medico-sanitare și organizațiilor necomerciale.

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

Prevederile proiectului promovează interesele autorităților statului și implicit a victimelor violenței sexuale, prin reglementarea metodologiei și instrucțiunii de interacțiune și intervenție dintre instituțiile cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii violenței sexuale, în scopul optimizării procesului de investigare a cazurilor de violență sexuală și acordarea asistenței medicale și psihologice victimei. Prin urmare, se constată că interesele promovate sunt conforme interesului public.

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 a fost elaborată potrivit rigorilor statuate la art.30 din Legea nr.100/2017, fiind specificate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite cu precizarea principalelor prevederi și evidențierea elementelor noi. Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

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”.

Urmare examinării conținutului proiectului se constată că implementarea în practică a normelor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, fapt menționat și de către autor în nota informativă.

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 cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, însă în conținutul proiectului a fost identificată utilizarea termenului „redramatizare” care nu are o definiție în cadrul normativ național sau în proiect, astfel folosirea acestuia poate determina interpretarea eronată a normei. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

Suplimentar, se constată necesitatea de revizuire a textului proiectului din punct de vedere redacțional, în scopul sporirii clarității normelor și excluderea greșelilor gramaticale.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului reglementează modul de acțiune a membrilor echipei de intervenție responsabile de prevenirea și combaterea cazurilor de violență sexuală.

Potrivit proiectului, se stabilește protecția juridică a membrilor echipei de intervenție prin absolvirea de răspundere a acestora în cazul producerii daunelor sau vătămarilor în timpul desfășurării atribuțiilor de serviciu ori în situații de intervenție justificată. Pericolul normei se conturează în cazul în care membrul echipei de intervenție, altul decât funcționarul public cu statut special din cadrul Inspectoratului General al Poliției care este exonerat de răspundere în temeiul Legii nr.288/2016, va interpreta eronat norma și va utiliza abuziv prevederea, în condițiile în care se stipulează ambiguu în limitele cărei legi se va aplica această absolvire de răspundere. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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 -	
pct.8 subpct.5) din anexa nr.2 5) victimizare secundară – <u>redramatizarea</u> victimei ca rezultat al intervenției neadecvate și/sau răspunsului pe care îl primește din partea instituțiilor sau profesioniștilor.	
Obiecții: Termenul „redramatizare” nu este definit sau utilizat în cadrul normativ național, inclusiv nu are o explicație în dicționarul limbii române, fapt ce poate fi interpretat eronat sau diferit de subiectul responsabil de aplicarea normei. Pericolul utilizării termenilor care nu au o definiție în legislație sau în proiect constă în apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni.	
Recomandări: Prin urmare, în scopul sporirii clarității actului normativ se consideră necesar a explica noțiunea de „redramatizare” fie substituind acesteia cu un termen consacrat în legislația națională.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

pct.69 din anexa nr.2

69. Membrul echipei de intervenție este absolvit de răspundere dacă provoacă daune sau vătămări unor persoane ca efect al îndeplinirii atribuțiilor sale de serviciu ori în situația de intervenție justificată, în limitele legii, pentru protecția intereselor statului, a persoanelor, pentru salvarea de vieți omenești, bunuri sau valori.

Obiecții:

Norma prezentată supra stabilește absolvirea de răspundere a membrilor echipei de intervenție care acționează în sensul prevederilor proiectului. Potrivit pct.8 subpct.3) din anexa nr.2 la proiect, echipa de intervenție în cazurile de violență sexuală reprezintă un „grup de profesioniști din cadrul instituțiilor publice, inclusiv reprezentanții organizațiilor neguvernamentale cu competențe în domeniu, menit să asigure coordonarea eficientă a activităților, intervenirea promptă în soluționarea cazurilor de violență sexuală și acordarea serviciilor necesare de asistență”.

În cazul funcționarilor publici cu statut special din cadrul subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne, potrivit art.56 alin.(2) din Legea nr.288/2016, absolvirea de răspundere este reglementată în calitate de protecție juridică a salariatului în exercițiul atribuțiilor de serviciu și limitele legii nr.288/2016.

Cu toate acestea, rolul de membru al echipei de intervenție se atribuie și angajaților din instituțiile publice (structurile teritoriale de asistență socială, oficiile teritoriale de asistență juridică garantată de stat, instituțiile de învățământ, unitățile medico-legale, instituțiile medico-sanitare) și inclusiv reprezentanții organizațiilor neguvernamentale, fapt ce oferă împuțerniciri exagerate, care pot fi utilizate în mod abuziv de către subiecții vizați, în special în condițiile în care în normă se stabilesc evaziv limitele legale ale acțiunilor ce provoacă daune sau vătămări unor persoane.

Subliniem că expresia „în limitele legii” preluată din textul art.56 alin.(2) din Legea nr.288/2016, este utilizată corespunzător în actul normativ prenotat, în lege fiind stabilite clar atribuțiile, responsabilitățile și împuțernicirile funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, însă în condițiile prezentului proiect, făcându-se referire la un spectru larg de specialiști, cu funcții și responsabilități distincte în domeniul intervenției în cazurile de violență sexuală (identificarea victimei, sesizarea și înregistrarea cazurilor, evaluarea riscurilor și necesităților victimei, referirea către servicii specializate în baza necesităților etc.) noțiunea generică „în limitele legii” este echivocă, interpretabilă și respectiv poate fi interpretată eronat sau chiar abuziv.

Recomandări:

Prin urmare, se consideră necesar de exclus pct.69 din anexa nr.2 la proiect, întrucât la art.56 alin.(2) din Legea nr.288/2016 se stabilește răspunderea juridică a funcționarilor publici cu statut special în cazul provocării daunelor sau vătămării persoanei ca efect al îndeplinirii atribuțiilor sale de serviciu, iar în cazul celorlați membri ai echipei de intervenție aceasta oferă spațiu larg de manevră ce poate fi interpretat eronat și utilizat abuziv de părți.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat de Ministerul Afacerilor Interne, în scopul aprobării Metodologiei și Instrucțiunii de lucru a echipei de intervenție în cazurile de violență sexuală, astfel fiind stabilită modalitatea de interacțiune și intervenție dintre subdiviziunile Inspectoratului General al Poliției și entitățile implicate în procesul de prevenire, depistare a cazurilor de violență sexuală și acordare a asistenței și protecției necesare victimelor.

În procesul de promovare a proiectului de decizie, rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008, au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect cu stabilirea unui termen optim pentru recepționarea recomandărilor pe marginea proiectului.

Urmare a examinării textului proiectului a fost identificată utilizarea termenului „redramatizare” care nu este utilizat și nu are o definiție în cadrul normativ național, respectiv fiind necesară explicarea acestuia, fie substituirea lui cu un termen consacrat în legislația națională.

Totodată, în proiect se stabilește absolvirea de răspundere a tuturor membrilor echipei de intervenție pentru daunele sau vătămrile provocate ca efect al îndeplinirii atribuțiilor sale de serviciu ori în situația de intervenție justificată, indiferent de calitatea și sarcina necesar de realizat pentru acordarea asistenței și protecției victime. Deși în cazul funcționarilor publici cu statut special din cadrul Inspectoratului General al Poliției această protecție juridică este argumentată și stabilită în Legea nr.288/2016, în cazul celorlalți membri ai echipei de intervenție se consideră a fi excesivă și interpretabilă putând fi utilizată în mod eronat și/sau chiar abuziv de către părți, în special în condițiile în care nu este clar stabilit actul normativ în limitele căruia se vor considera acțiunile membrilor echipei exonerate de răspundere.

În consecință, se recomandă revizuirea conținutului proiectului prin prisma obiecțiilor și propunerilor de modificare enunțate în raportul de expertiză.

20.03.2023

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni , Inspector principal