

23 Martie 2015, nr. 645

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la Agentul Guvernamental

La solicitarea Ministerului Justiției

Evaluarea generală

1. Transparența decizională Proiectul Legii cu privire la Agentul guvernamental a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, compartimentul "Transparența decizională", directoriul "Proiecte de acte normative remise spre coordonare", fiind stabilit un termen de consultare publică pînă la data de 6 martie 2015. Conform notei informative, proiectul a fost transmis spre avizare Cancelariei de Stat, Ministerului Economiei, Ministerului Finanțelor, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Ministerului Apărării, Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, Procuraturii Generale, Curții Supreme de Justiție, Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

2. Scopul promovării proiectului. Conform notei informative, proiectul de lege are scopul de a contribui la respectarea Convenției Europene a Drepturilor Omului și a jurisprudenței sale, precum și crearea condițiilor eficiente de activitate a reprezentantului Guvernului Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului și Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei. La fel, proiectul de lege își propune consolidarea mecanismelor de implementare a Convenției.

Fundamentarea proiectului

3. Suficiența argumentării. Necesitatea elaborării unui nou proiect de Lege cu privire la Agentul guvernamental este argumentată prin: 1) existența unor prevederi exprese în Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 adoptată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011 - pct. 3.3.1. care impune "Evaluarea impactului cadrului normativ actual privind executarea hotărîrilor judecătorești și a mecanismului de implementare a acestor hotărîri, inclusiv a hotărîrilor CtEDO"; 2) existența unor prevederi exprese în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărîrea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012, în particular "Monitorizarea impactului reglementărilor actuale în domeniul executării hotărîrilor judecătorești, inclusiv a hotărîrilor CtEDO" și "Elaborarea regulamentului privind executarea hotărîrilor Curții Europene pentru Drepturile Omului".

Nota informativă conține o fundamentare suficientă a proiectului de lege, conform exigențelor prevăzute de art. 20 al Legii 780/2001 cu privire la actele legislative.

4. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Conform notei informative, importanța consolidării mecanismului național de executare a hotărîrilor și deciziilor Curții Europene, rezultă din obligația internațională a Republicii Moldova asumată prin articolul 46 din Convenție. De asemenea, printre primele semne, recent apărute, care au marcat necesitatea

reformării instituției de reprezentare și de monitorizare a executării, apar reformele Curții Europene și a mecanismului de protecție a drepturilor omului garantat de Convenție, inițiate prin declarațiile de la Interlaken, Izmir și, în final, Brighton. Toate declarațiile au notat cu precădere necesitatea consolidării capacităților Curții Europene în partea administrării plîngerilor pe rol și a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei în partea de supraveghere a executării de către Statele-părți a hotărîrilor și deciziilor Curții Europene. Din aceste ultime reforme rezultă o serie de sarcini impuse statelor membre ale Consiliului Europei de a consolida, în principal, sistemele naționale pentru a reduce numărul de cereri depuse la Curtea Europeană prin asigurarea unei eficiente reprezentări a Guvernului și implementarea pe larg a hotărîrilor și a deciziilor Curții Europene la nivel național.

5. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Conform notei informative, implementarea proiectului nu atrage cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului public. Toate elementele financiare de implementare a legii au fost deja prevăzute de legea în vigoare cu privire la Agentul guvernamental și s-au păstrat în egală măsură în proiectul de lege.

Evaluarea de fond a coruptibilității

6. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

7. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

8. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. 1. În art. 26 din proiect se dă o altă interpretare, decât cea existentă la moment în legislația moldovenească, a noțiunii de „regres”. Aparent, o atare abordare ar putea implica unele ambiguități în terminologia juridică consacrată. Or, în esență art. 26 (și art.27) din proiectul de lege reglementează răspunderea individuală a persoanelor, care se fac vinovate de condamnarea Republicii Moldova la CtEDO. Deci, ar fi fost mult mai logic ca în loc de noțiunea de „regres individual” să fie folosit termenul de „răspundere”, eventual individuală.

2. În art. 28 al. (3) este stipulat că o eventuală evaluare a unui caz individual, prezentată de Agentul guvernamental, urmează să fie cu titlu confidențial. Aparent, această prevedere este contrară prevederilor Legii cu privire la secretul de stat.

3. Având în vedere că activitatea Agentului guvernamental este asigurată de o direcție specializată din cadrul Ministerului Justiției, este evident că personalul respectivei direcții este angajat de ministrul justiției. În asemenea circumstanțe nu este clar, de ce traducătorii-interpreți sunt angajați de Agentul guvernamental și nu de ministrul justiției (art. 7 al. (5) din proiect).

4. Conform prevederilor art. 22 al. (8) din proiect, publicarea hotărîrilor sau deciziilor Curții Europene (sau a rezumatului acestora) depinde de discreția Agentului guvernamental, or, actualmente, conform prevederilor art. 1 al. (8) din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale, publicarea hotărîrilor și deciziilor Curții Europene (sau a rezumatelor acestora) este obligatorie.

9. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic. Totuși, există anumite carențe în ceea ce privește respectarea regulilor de ortografie și punctuație, care urmează a fi remediate de către autorii proiectului.

10. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul reglementează atribuțiile Agentului guvernamental. Anumite obiecții cu privire la reglementările ce țin de competențele și atribuțiile Agentului guvernamental sînt redate în Tabelul de la p. 11 al prezentului Raport care oferă o analiză detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

11. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.5 al. (3)	Art. 5 al. (3) - Agentul guvernamental are discreție în formularea poziției Guvernului în fața Curții Europene, inclusiv în ceea ce privește reglementarea amiabilă sau declarația unilaterală.	Aparent, dreptul Agentului guvernamental este excesiv de discreționar, deoarece depinde numai de voința acestuia, nu este condiționat de nimic altceva și nu se întrevede nicio responsabilitate pentru exercitarea abuzivă sau ilegală a respectivului drept.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)	1. Elaborarea unor norme generale, care ar stabili limitele discreționare ale Agentului guvernamental în formularea poziției Guvernului în fața Curții Europene, în ceea ce privește reglementarea amiabilă sau declarația unilaterală; 2. Consultarea poziției Guvernului, prezentate în fața Curții Europene cu Consiliul consultativ al Agentului guvernamental.
2	Art. 6 al. (1) lit. f) Agentul	Art. 6 al. (1) lit. f) - Agentul guvernamental are obligația „să se abțină de la consultanță sau altă asistență acordată persoanelor care s-au adresat sau doresc să se adreseze Curții Europene”.	Termenul „să se abțină” este unul ambiguu, deoarece există o aparență că nu este vorba despre o interdicție, ci despre o recomandare, care poate fi luată în considerare de Agentul guvernamental sau nu.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Este necesar de a stabili o interdicție fără echivoc pentru Agentul guvernamental în contextul art. 6 al. (1) lit. f)
3	Art. 9 al. (2) literele k) și l) și al. (3)	Art. 9 al. (2) literele k) și l) și al. (3) - Din consiliul consultativ, care activează pe lângă Agentul guvernamental, fac parte: doi reprezentanți ai mediului academic desemnați de Agentul guvernamental, cu acordul majorității membrilor consiliului, pentru un mandat de patru ani; un reprezentant al societății civile desemnat de Agentul guvernamental, cu acordul majorității membrilor consiliului, pentru un mandat de patru ani; în caz de necesitate, la activitatea consiliului pot fi invitate alte persoane.	1. Membrii mediului academic și reprezentantul societății civile, care urmează a fi desemnați la momentul creării consiliului consultativ, nu vor putea obține acordul membrilor consiliului, deoarece acesta încă nu va fi creat; 2. Nu este clar căror criterii trebuie să corespundă cei din mediul academic și din sectorul asociativ; 3. Nu este clar despre care majoritate a membrilor consiliului este vorba: simplă, calificată, majoritatea membrilor prezenți, majoritatea membrilor desemnați etc.; 4. Nu este clar cine determină necesitatea invitării altor persoane; 5. Pentru ce perioadă pot fi invitate alte persoane? 6. Nu este clar în genere, cu ce se va ocupa acest consiliu.	Coruptibilitate Lacune de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	1. De stabilit în lege atribuțiile consiliului; 2. De stabilit criteriile, cărora ar trebui să corespundă reprezentanții mediului academic și ai sectorului asociativ; 3. De stabilit condițiile, în care pot fi invitate alte persoane în consiliul consultativ
4	Art. 11 al. (1), Art. 12 al. (1)	Art. 11 al. (1) - Agentul guvernamental, din oficiu sau la solicitarea reclamantului sau a reprezentantului acestuia, <u>este în drept să negocieze</u> reglementarea amiabilă a oricărei cauze la Curtea Europeană. Art. 12	Aparent, dreptul Agentului guvernamental este excesiv de discreționar, deoarece depinde numai de voința acestuia, nu este condiționat de nimic altceva și nu se întrevede nicio responsabilitate pentru exercitarea abuzivă sau ilegală a respectivului drept.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	1. Elaborarea unor norme generale, care ar stabili limitele discreționare ale Agentului guvernamental în a accepta sau nu negocierea amiabilă a unui litigiu sau în formularea unei declarații unilaterale; 2. Consultarea Consiliului consultativ

		al. (1) În situația în care reglementarea amiabilă nu este posibilă ori a eșuat Agentul guvernamental poate să formuleze o declarație unilaterală.			al Agentului guvernamental înainte de a decide negocierea amiabilă sau formularea declarației unilaterale.
5	Art. 13 al. (3)	Art. 13 al. (3) - În sensul executării măsurilor interimare, <u>Agentul guvernamental are dreptul să intervină în proceduri, să dea indicații obligatorii oricărei autorități, precum și să solicite autorităților adoptarea oricăror măsuri pe care le consideră necesare.</u>	Discreția Agentului guvernamental la acest capitol este una imensă.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	1. De specificat foarte clar și fără ambiguitate că intervenția și indicațiile Agentului guvernamental pot fi formulate în exclusivitate întru executarea măsurilor interimare dispuse de Curtea Europeană; 2. De specificat că intervenția și indicațiile Agentului guvernamental pot fi formulate în exclusivitate în limitele cadrului legal național și cel internațional; 3. De specificat forma intervențiilor și indicațiilor: scrisă, orală, electronică etc.
6	Art. 22 al. (2)	Art. 22 al. (2) - Agentul guvernamental asigură traducerea oficială a tuturor hotărârilor și a deciziilor Curții Europene îndreptate împotriva Republicii Moldova.	Nu este indicat în ce termen se traduc hotărârile și deciziile CtEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova.	Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete	De stabilit un termen limită pentru traducerea hotărârilor și deciziilor CtEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova.
7	Art. 22 al. (8)	Art. 22 al. (8) - La solicitarea Agentului guvernamental un rezumat ori o hotărâre sau o decizie integrală a Curții Europene îndreptate împotriva Republicii Moldova se publică gratuit în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, doar dacă aceasta va avea relevanță pentru adoptarea măsurilor cu caracter individual a reclamantului.	Apărent, publicarea hotărârilor și deciziilor CtEDO, pronunțate împotriva Republicii Moldova, în Monitorul Oficial depinde de discreția Agentului guvernamental, care decide prezența relevanței pentru adoptarea măsurilor de ordin individual. Mai mult ca atât, această propunere contravine reglementărilor legale existente, care stabilesc publicarea obligatorie în Monitorul Oficial a tuturor hotărârilor și deciziilor CtEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	De exclus publicarea selectivă în Monitorul Oficial a hotărârilor și deciziilor CtEDO, pronunțate împotriva Republicii Moldova și de menținut publicarea obligatorie a tuturor hotărârilor și deciziilor Curții Europene în cauzele îndreptate împotriva Republicii Moldova.
8	Art. 27 al. (3)	Art. 27 al. (3) - Agentul guvernamental <u>poate obliga</u> autoritățile la prezentarea scuzelor oficiale reclamantului.	1. Acest drept pare a fi discreționar, fără vreo fundamentare obiectivă; 2. Nu este clar cum se va proceda, dacă autoritatea va refuza să se conformeze solicitării Agentului guvernamental de a prezenta scuze oficiale.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	1. De stabilit condițiile în care autoritatea este obligată să prezinte scuze oficiale; 2. De stabilit responsabilitatea autorității în cazul refuzului de a prezenta scuze oficiale.
9	Art. 27 al. (2), al. (4) și al. (5)	Art. 27 al. (2) Regresul în sensul prezentului articol constituie, după caz, prezentarea scuzelor oficiale reclamantului în numele autorității sau dezafectarea resurselor bugetare a	1. Nu este clar despre ce fel de dezafectare a resurselor financiare este vorba. Probabil se propune dezafectarea în vederea recuperării sumelor achitate reclamantilor cu titlu de prejudiciu? 2. Dreptul Ministerului Finanțelor de a dezafecta resursele bugetare este discreționar, fără o bază obiectivă. 3.	Coruptibilitate Lacune de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	1. De explicat foarte clar în ce scop se dezafectează resursele bugetare; 2. De stabilit dacă este necesar cu adevărat un asemenea regres și, dacă da, atunci de

	<p>autorităţii. al. (4) Agentul guvernamental informează Ministerul Finanţelor dacă regresul instituţional în sensul prezentului articol poate fi aplicat prin dezafectarea resurselor bugetare ale autorităţii. al. (5) Ministerul Finanţelor <u>poate la</u> momentul formării bugetului să aplice dezafectarea resurselor financiare în condiţiile legii.</p>	<p>Dezafectarea resurselor bugetare ar putea duce la blocarea activităţii autorităţii.</p>	<p>elaborat condiţiile în care poate fi operată dezafectarea resurselor bugetare.</p>
--	--	--	---

Suplimentar, menţionăm că în art. 5 al. (2) din proiectul de lege, lipseşte încă o atribuţie a Agentului guvernamental - cea care decurge din articolul 52 al Convenţiei Europene. În particular, Agentul guvernamental va prezenta la solicitarea Secretarului General al Consiliului Europei, explicaţiile cerute asupra modului în care dreptul său intern asigură aplicarea efectivă a tuturor dispoziţiilor Convenţiei Europene.

Concluzii

Elaborarea unui nou proiect de Lege cu privire la Agentul guvernamental rezultă din Strategia de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011-2016 şi din Planul de acţiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiţiei pentru anii 2011-2016. Având în vedere că proiectul de lege stabileşte în parte statutul şi atribuţiile Agentului guvernamental, a fost identificat elementul de coruptibilitate "determinarea competenţei după formula "este în drept", "poate".

Acest element de coruptibilitate a fost stabilit în următoarele articole: art. 5 al. (3), art. 6 al. (1) lit. f), art. 9 al. (2) literele k) şi l) şi al. (3), art. 11 al. (1), art. 12 al. (1), art. 13 al. (3), art. 22 al. (2), art. 27 al. (2), al. (4) şi al. (5).

Totodată, urmează a fi revăzute prevederile din proiectul de lege cu privire la regresul instituţional, în particular necesitatea instituirii acestuia, precum şi elaborarea condiţiilor în care poate fi operată dezafectarea resurselor bugetare. În art. 26 din proiect se dă o altă interpretare, decât cea existentă la moment în legislaţia moldovenească, a noţiunii de „regres”. Aparent, o atare abordare ar putea implica unele ambiguităţi în terminologia juridică consacrată. Or, în esenţă art. 26 (şi art.27) din proiectul de lege reglementează răspunderea individuală a persoanelor, care se fac vinovate de condamnarea Republicii Moldova la CEDO. Deci, ar fi fost mult mai logic ca în loc de noţiunea de „regres individual” să fie folosit termenul de „răspundere”, eventual individuală.

Suplimentar menţionăm că în art. 5 al. (2) din proiectul de lege, lipseşte încă o atribuţie a Agentului guvernamental - cea care decurge din articolul 52 al Convenţiei Europene. În particular, Agentul guvernamental va prezenta la solicitarea Secretarului General al Consiliului Europei, explicaţiile cerute asupra modului în care dreptul său intern asigură aplicarea efectivă a tuturor dispoziţiilor Convenţiei Europene.

Remarcăm că formulările conţinute în proiect sînt suficient de clare şi concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic. Totuşi există carenţe în ceea ce priveşte respectarea regulilor de ortografie şi punctuaţie.

Centrul de Analiză şi Prevenire a Corupţiei