

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la Agentul guvernamental

(înregistrat în Parlament cu numărul 179 din 05 Mai 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la Agentul guvernamental prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei de fundamentare, scopul proiectului Legii este asigurarea respectării Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în Republica Moldova, reglementarea reprezentării Republicii Moldova în fața Curții Europene a Drepturilor Omului și reglementarea executării hotărîrilor și deciziilor Curții Europene.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul proiectului supus examinării argumentează necesitatea elaborării Legii cu privire la Agentul guvernamental prin următoarele:

- 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"

- 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".

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la apărare (art.26 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul la petiționare (art. 52 din Constituția RM)

Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la restabilirea dreptului încălcat în declarații (art. 53 din Constituția RM)

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul Legii în cauză a fost plasat pe pagina web a Ministerului Justiției, compartimentul "Transparența decizională", secțiunea "Proiecte de acte normative remise spre coordonare", fiind stabilit un termen de consultare publică pînă la data de 6 martie 2015. Potrivit 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.

Proiectul de act legislativ supus expertizei a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului la data de 05.05.2015 și este plasat pe web site-ul Parlamentului. În contextul în care pînă în prezent proiectul nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că la această etapă este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil. Având în vedere specificul activității agentului Guvernamental principiul participării este inaplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este asigurată. Proiectul Legii cu privire la Agentul Guvernamental nu reglementează expres situațiile de răspundere a Agentului Guvernamental. În acest sens, prin implementarea proiectului, în cazul adoptării acestuia, respectarea principiului responsabilizării nu va fi asigurată, deoarece acesta nu conține prevederi exprese sau tacite, care să permită monitorizarea instituției Agentului Guvernamental și nici nu instituie un mecanism pentru luarea în considerație a rezultatelor monitorizării. În același timp, proiectul nu conține prevederi, care să oblige MJ să facă publice rezultatele controalelor acestuia.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Prevederile proiectului de lege corespund prevederilor constituționale.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Prevederile proiectului de lege corespund prevederilor legislației corelative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. 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 hotărârilor și a deciziilor Curții Europene la nivel național.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul Legii cu privire la Agent Guvernamental este conform jurisprudenței Curții Constituționale, în particular, hotărârea Curții Constituționale nr.12 din 07.06.2011 pentru controlul constituționalității prevederii art.22 alin.(1) lit.p) din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 “Cu privire la statutul judecătorului” în redacția Legii nr.152 din 8 iulie 2010 “Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței CtEDO. În proiect lipsește o atribuție a Agentului guvernamental - cea care decurge din articolul 52 al Convenției Europene. În particular, Agentul guvernamental va prezenta la solicitarea Secretarului General al Consiliului Europei, explicațiile cerute asupra modului în care dreptul său intern asigură aplicarea efectivă a tuturor dispozițiilor Convenției Europene.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. În proiect lipsește o atribuție a Agentului guvernamental - cea care decurge din articolul 52 al Convenției Europene. În particular, Agentul guvernamental va prezenta la solicitarea Secretarului General al Consiliului Europei, explicațiile cerute asupra modului în care dreptul său intern asigură aplicarea efectivă a tuturor dispozițiilor Convenției Europene.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul nu influențează diferențierea gender, nu contribuie la inegalitatea gender și generează același impact atât asupra femeilor, cât și bărbaților.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate
1	Articolul 6 alineatul (1) litera 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”.	Noțiunea „să se abțină” este una vagă și lasă loc pentru interpretări, inclusiv abuzive, or aparent pare a nu fi vorba despre o interdicție, ci despre o recomandare, care rămâne la discreția Agentului guvernamental.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare ale standardelor internaționale;	Se impune instituirea unei interdicții categorice pentru Agentul guvernamental în contextul Articolul 6 alineatul (1) litera f) din Lege.
2	Articolul 9 alineatul (1)	În vederea asigurării bunei reprezentări a Republicii Moldova la	Nu este clară componența numerică a consiliului consultativ, în	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare ale jurisprudenței	Reglementarea expresă a următoarelor aspecte: a) criteriile,

		Curtea Europeană și a executării hotărârilor și deciziilor Curții Europene, pe lângă Agentul Governamental activează un consiliu consultativ format din reprezentanții autorităților publice, mediului academic și societății civile.	particular numărul reprezentanților autorităților publice, mediului academic și societății civile. Sunt incerte criteriile care trebuie să corespundă membrii desemnați din mediul academic și din sectorul non-guvernamental. Nu sunt reglementare competențele consiliului, deși se propune reglementarea aspectelor respective întrun Regulament ce urmează a fi aprobat de Guvern, considerăm o astfel de abordare ca fiind inacceptabilă, or anume legea cu privire la Agentul guvernamental trebuie să conțină reglementări exprese în această privință.	CtEDO;	căroră ar trebui să corespundă reprezentanții mediului academic și ai sectorului non-guvernamental; b) competența și atribuțiile consiliului; c) componența numerică a membrilor consiliului consultativ.
3	Articolul 11 alineatul (2); Articolul 12 alineatul (1)	Articolul 11 alineatul (2) - În condițiile alin. (1), Agentul guvernamental, din oficiu sau la solicitarea reclamantului sau a reprezentantului acestuia, este în drept să negocieze reglementarea amiabilă a oricărei cauze la	În aparență dreptul Agentului guvernamental este excesiv de discreționar, or depinde numai de voința acestuia, nu este condiționat de nimic altceva și nu se prevăzută nici o responsabilitate pentru exercitarea	Alți factori Normă discreționară ce duce la interpretări diferite.	Instituirea unor norme generale, care ar stabili limitele discreționare ale Agentului guvernamental în inițierea negocierii amiabile a cauzelor sau în formularea unei declarații unilaterale. Consultarea Consiliului

		Curtea Europeană. Articolul 12 alineatul (1) - În cazul în care reclamantul a refuzat soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene sau în cazurile în care o asemenea procedură nu poate fi inițiată ori nu este posibilă, Agentul guvernamental poate să formuleze o declarație unilaterală, prin care recunoaște existența unei	abuzivă sau ilegală a dreptului respectiv.		consultativ al Agentului guvernamental înainte de a decide negocierea amiabilă sau formularea declarației unilaterale.
4	Articolul 20 alineatul (2)	Agentul guvernamental asigură traducerea în limba de stat a hotărârilor și a deciziilor Curții Europene îndreptate împotriva Republicii Moldova.	Lipsește termenul limită pentru traducerea hotărârilor și deciziilor CtEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova.	Vulnerabilitate Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților;	Instituirea termenului limită pentru traducerea hotărârilor și deciziilor CtEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova.
5	Articolul 26 alineatul (2)	Răspunderea instituțională constă, după caz, în prezentarea scuzelor oficiale reclamantului în numele autorității.	Dreptul respectiv pare a fi discreționar, în lipsa vreunei fundamentări obiective și nu este reglementat cum se va proceda, dacă autoritatea va refuza să se conformeze solicitării Agentului guvernamental de a prezenta scuze oficiale.	Vulnerabilitate Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților; Alți factori Normă discreționară ce duce la interpretări diferite.	Instituirea condițiilor în care autoritatea este obligată să prezinte scuze oficiale și de instituit responsabilitate a autorității în cazul refuzului de a prezenta scuze oficiale.

Concluzii

Necesitatea elaborării Legii cu privire la Agentul guvernamental este determinată de 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 hotărârilor judecătorești și a mecanismului de implementare a acestor hotărâri, inclusiv a hotărârilor CtEDO". De asemenea, prevederi explicite se regăsec și în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16.02.2012, în particular "Monitorizarea impactului reglementărilor actuale în domeniul executării hotărârilor judecătorești, inclusiv a hotărârilor CtEDO" și "Elaborarea regulamentului privind executarea hotărârilor Curții Europene pentru Drepturile Omului".

În general, proiectul este conform Constituției RM, legislației corelative, standardelor internaționale, jurisprudenței CtEDO.

Vulnerabilitățile indentificate ar fi următoarele:

- nu este clară componența numerică a consiliului consultativ, a Agentului Guvernamental, în particular numărul reprezentanților autorităților publice, mediului academic și societății civile. Sunt incerte criteriile care trebuie să corespundă membrii desemnați din mediul academic și din sectorul non-guvernamental.
- nu sunt reglementate competențele consiliului, deși se propune reglementarea aspectelor respective într-un Regulament ce urmează a fi aprobat de Guvern, considerăm o astfel de abordare ca fiind inacceptabilă, or anume legea cu privire la Agentul guvernamental trebuie să conțină reglementări exprese în această privință.
- În aparență dreptul Agentului guvernamental de reglementare amiabilă a litigiilor este excesiv de discreționar, or depinde numai de voința acestuia, nu este condiționat de nimic altceva și nu se prevăzută nici o responsabilitate pentru exercitarea abuzivă sau ilegală a dreptului respectiv.
- lipsește termenul limită pentru traducerea hotărârilor și deciziilor CtEDO pronunțate împotriva Republicii Moldova.
- dreptul ce a cere autorităților să prezinte scuze reclamantului pare a fi discreționar, în lipsa vreunei fundamentări obiective și nu este reglementat cum se va proceda, dacă autoritatea va refuza să se conformeze solicitării Agentului guvernamental de a prezenta scuze oficiale.