

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea art.10 din Legea nr.151 din 30.07.2015 cu privire la Agentul guvernamental

(înregistrat în Parlament cu numărul 397 din 11 Octombrie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea art.10 din Legea nr.151 din 30.07.2015 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 informative, întru executarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 18 mai 2016 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 10 alin. (4) al Legii cu privire la Agentul guvernamental, Ministerul Justiției a elaborat proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental.

Proiectul are drept scop asigurarea eliminării constrângerilor asupra dreptului de acces a persoanelor la materialele din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Contrar exigențelor stabilite prin art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă la proiectul de lege nu conține o analiză fundamentală a nivelului de compatibilitate a proiectului cu standardele internaționale corespondente domeniilor vizate.

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

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul la informație (art. 34 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Conform notei de fundamentare, în scopul respectării prevederilor Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul a fost plasat pe paginile web ale Ministerului Justiției (directorului "Transparența decizională", compartimentul "proiecte de acte legislative remise spre coordonare"). Autoritățile care au avizat proiectul au fost Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor, Ministerul Apărării, Ministerul Culturii, Ministerul Economiei, Academia de Științe a Moldovei, Judecătoria comercială de circumscripție, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

7. Respectarea principiului participării nu este aplicabil.

8. Respectarea principiului responsabilizării nu este aplicabil.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform Constituției. Proiectul de lege vizează restrângerea dreptului la informație, protejat de articolul 34 din Constituție. Nu este respectat principiului proporționalității, o cerință imperativă, necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, prevăzută de art. 54 alin. (2) din Constituție.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ nu este conform legislației corelative. Proiectul de lege nu corespunde prevederilor Legii privind accesul la informație.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ nu este conform standartelor internaționale. Proiectul de lege contravine art. 8 și 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și prevederile art. 19 ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat de către Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966 și ratificat de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990).

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Curtea a reținut anterior că dreptul la informație poate fi supus unor excepții, care să permită abținerea de la prezentarea anumitor categorii de informații. Aceste excepții includ protecția securității naționale, a relațiilor internaționale, a vieții private a persoanelor, a confidențialității comerciale, a ordinii publice și a punerii în aplicare a legii, precum și refuzul de a prezenta informațiile primite în condiții de confidențialitate sau cele care rezultă din discuțiile interne. Pentru a putea fi invocate, excepțiile trebuie să justifice existența unui prejudiciu pentru interesul public, în cazul în care informațiile ar fi comunicate (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr.19 din 22 iunie 2015).

De asemenea, Curtea a reținut necesitatea examinării individualizate a solicitărilor de informații deținute de Agentul guvernamental, într-o manieră similară celei a Curții Europene, fără a fi exceptate integral și în mod automat categoriile de informații, astfel cum sunt prevăzute de norma contestată, de la aplicarea Legii privind accesul la informație.(Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 18 mai 2016)

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ nu este conform jurisprudenței CtEDO. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a statuat că libertatea de a primi informații, menționată la alineatul 2 al articolului 10 din Convenție, se referă mai întâi de toate la accesul la sursele generale de informații și vizează în primul rând interdicția impusă unui stat de a împiedica o persoană să primească informații pe care alții doresc sau pot fi dispuși să o acorde (Leander c. Suediei, hotărâre din 26 martie 1987, § 74).

În același timp, Curtea Europeană a subliniat că autoritățile statului, pe lângă obligația de a nu interveni arbitrar în viața privată a unei persoane, urmează să întreprindă acțiuni care implică adoptarea unor măsuri menite să asigure respectarea vieții private chiar și în sfera relațiilor între persoane (a se vedea

Armonienė c. Lituaniei, nr. 36919/02, § 36, 25 noiembrie 2008; Söderman c. Suediei [MC], nr. 5786/08, § 78, 12 noiembrie 2013).

De asemenea, Curtea Europeană a observat că „este dificil de a deduce din Convenție un drept general de acces la date și documente administrative [...]” (a se vedea Sdružení Jihočeské Matky c. Republicii Cehe, decizie din 10 iulie 2006).

Hotărârea în cauza TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT c. Ungariei este foarte importantă, reprezentând, practic, un reviriment în raport de practica anterioară a Curții în care se aprecia ca articolul 10 al Convenției nu impune obligația de a comunica informații atunci când statul nu dorește acest lucru.

Prin hotărârea Marii Camere din 08 noiembrie 2016, în cauza Magyar Helsinki Bizottság c. Ungariei (cererea nr. 18030/11), Curtea a constatat că negând accesul asociației reclamante la informația solicitată, autoritățile naționale au subminat exercitarea de către aceasta a libertății de a primi și răspândi informație.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ limitează drepturile/libertățile.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		10 alin. (4) și (5) (4) Prevederile Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație se aplică corespondenței dintre Agentul guvernamental și Curtea Europeană, precum și materialelor din dosarele ce se află în procedura Agentului guvernamental pînă la devenirea definitivă a hotărârii sau deciziei Curții Europene. După devenirea definitivă a hotărârii sau deciziei Curții europene,	Amendamentele propuse trebuiau să aibă drept scop executarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 18 mai 2016 privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 10 alin. (4) al Legii nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la agentul guvernamental, precum și înlăturarea restricțiilor excesive cu privire la informația aflată în posesia Agentului guvernamental.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței Curții Constituționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;

		<p>informația solicitată poate fi obținută de la autoritatea emitentă sau de la alte autorități în sarcina cărora se află păstrarea acesteia.</p> <p>(5) Corespondența Agentului guvernamental cu Curtea Europeană și autoritățile naționale privind reglementarea amiabilă a unei cauze aflate pe rolul Curții sau formularea unei declarații unilaterale, este confidențială și nu poate fi făcută public".</p>	<p>Curtea a reținut că," în ceea ce privește corespondența Agentului guvernamental în contextul reglementării amiabile a unei cauze, articolul 62§2 din Regulamentul Curții Europene prevede că negocierile purtate în vederea obținerii unei reglementări amiabile a unei cauze sunt confidențiale și nu trebuie să influențeze observațiile făcute de părți în cadrul procedurii contencioase. Nici o comunicare scrisă sau orală, precum și nici o ofertă de reglementare intervenită în cadrul acestor negocieri nu va putea fi menționată sau invocată în procedura contencioasă. Însă, în partea ce ține de necesitatea restricționării accesului la corespondența Agentului guvernamental cu Curtea Europeană, Curtea relevă că potrivit regulii generale de la articolul 40 § 2 din Convenție, accesul la actele depuse la Secretariatul Curții Europene</p>		
--	--	---	--	--	--

nu este limitat pentru public, decât dacă Președintele Curții Europene decide altceva. În același timp, Regulamentul Curții Europene prevede că regula generală nu se aplică actelor prezentate în vederea soluționării amiabile a cauzei, care nu sunt accesibile publicului, precum și actelor în procedura fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului, inclusiv pledoariile, care sunt confidentiale, decât dacă Președintele Camerei nu decide altfel (pct. 33 și 106 din Regulament).

Mai mult, Regulamentul Curții Europene prevede că accesul publicului la un document sau la o parte a unui document poate fi restrâns în interesul moralei, al ordinii publice sau al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților o impun, sau atunci când, în

circumstanțe speciale, în măsura în care este considerat strict necesar de Președintele Camerei, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

Din cele menționate, Curtea reține necesitatea examinării individualizate a solicitărilor de informații deținute de Agentul guvernamental, într-o manieră similară celei a Curții Europene, fără a fi exceptate integral și în mod automat categoriile de informații, astfel cum sunt prevăzute de norma contestată, de la aplicarea Legii privind accesul la informație."

Redacția propusă a alineatului (4) din art. 10 al Legii cu privire la Agentul guvernamental nu poate fi acceptată, deoarece prin aceasta, în esență, se interzice accesul publicului la o parte din informația deținută de Agentul guvernamental,

care, după caracterul său, ar trebui să fie publică. În conformitate cu a doua propoziție din alineatul discutat se restricționează accesul publicului la informația conținută în materialele, care, după restituirea dosarului autorității emitente, rămân la păstrare la Agentul guvernamental sau în arhiva Ministerului Justiției. Or, după rămânerea definitivă a hotărârii sau deciziei Curții Europene a Drepturilor Omului, chiar dacă dosarul se întoarce autorității emitente, oricum, Agentul guvernamental își păstrează cea mai mare parte a informației, care ține de materialele examinate de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Mai mult ca atât, o parte din această informație nici nu se regăsește în materialele dosarului, care se restituie autorității emitente. Pe

			cale de consecință, Agentul guvernamental rămâne obligat, la solicitare, să prezinte orice informație, care este în păstrarea lui, chiar dacă informația similară ar fi putut să fie păstrată și la alte autorități (cu excepția informației cu acces limitat).		
--	--	--	---	--	--

Concluzii

Proiectul de lege vizează restrângerea dreptului la informație, protejat de articolul 34 din Constituție. Nu este respectat principiul proporționalității, o cerință imperativă, necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, prevăzută de art. 54 alin. (2) din Constituție.

Proiectul de lege nu corespunde prevederilor Legii privind accesul la informație.

Proiectul de lege contravine art. 8 și 10 CEDO și prevederile art. 19 ale Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (adoptat de către Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966 și ratificat de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28 iulie 1990).

Proiectul de lege contravine Hotărârii Curții Constituționale nr.16 din 18.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 10 alin. (4) din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental (accesul la informație).

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției