

NOTĂ INFORMATIVĂ
la proiectul Legii cu privire la Agentul guvernamental

1. Numele inițiatorului și a autorului, precum și a participanților la elaborarea proiectului

Ministerul Justiției a elaborat prezentul proiect de lege în vederea asigurării organizării eficiente a activității reprezentantului Guvernului la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

2. Argumentarea necesității de reglementare

Elaborarea unui nou proiect de Lege cu privire la Agentul guvernamental rezultă din Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016 adoptată prin Legea nr.231 din 25.11.2011 și din 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 ambele documente de politici s-au impus printre măsurile de consolidare a capacităților naționale de implementare a standartelor Convenției Europene cu privire la drepturile și libertățile fundamentale (în continuare „Convenția”), măsuri specifice cum sunt: p. 3.3.1. din Strategie care impune „Evaluarea impactului cadrului normativ actual privind executarea hotărârilor judecătorești și a mecanismului de implementare a acestor hotărâri, inclusiv a hotărârilor CEDO”, iar Planul instituie două măsuri relevante care sunt „Monitorizarea impactului reglementărilor actuale în domeniul executării hotărârilor judecătorești, inclusiv a hotărârilor CEDO;” și „Elaborarea regulamentului privind executarea hotărârilor Curții Europene pentru Drepturile Omului”.

Importanța consolidării mecanismului național de executare a hotărârilor 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 State-părți a hotărârilor și deciziilor Curții Europene. Din aceste ultime reforme rezultă o serie de sarcini impuse statelor membre a 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.

Prin urmare, adoptarea unui nou cadru legal ce ține de instituția Agentului guvernamental se impune pentru a fi actualizate competențele Agentului guvernamental, practicile de reprezentare a Republicii Moldova în fața Curții Europene și procesului de executare a hotărârilor și deciziilor Curții.

3. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege structurat în 7 capitole vine să reglementeze principalele domenii de activitate ale Agentului guvernamental după cum urmează.

Capitolul I este consacrat scopul și sferei de aplicare a legii. Scopul legii este definit

generic și se referă la implementarea standardelor Convenției în Republica Moldova prin asigurarea unei reprezentări eficiente în fața Curții Europene și asigurării executării hotărârilor și a deciziilor sale. Obiectul de reglementare a proiectului dat este definit prin prisma atribuțiilor Agentului guvernamental în procesul reprezentării Republicii Moldova în fața Curții, executării hotărârilor și deciziilor Curții, precum și în alte domenii date în competența Agentului.

Capitolul II conține norme ce se referă la statutul Agentului guvernamental.

Astfel, proiectul de lege urmărește raționamentele legii actuale și propune păstrarea locului Agentului guvernamental pe lângă Ministerul Justiției, deopotrivă o practică pe larg răspândită în mai multe state europene, membre ale Consiliului Europei. La etapa inițială de implementare a Convenției, locul Agentului guvernamental era tradițional instituit în interiorul serviciilor diplomatice și în Ministerele de Externe (spre ex. Marea Britanie, Franța, Belgia, etc.). Totuși, ulterior, mai multe țări au optat pentru transferul instituției Agentului guvernamental la Ministerele de Justiție, dat fiind faptul că acestea sunt mai aproape sistemului juridic, având angajați juriști profesioniști care puteau mai bine să soluționeze problemele apărute în procesul de reprezentare în fața Curții Europene și executare a hotărârilor sale (spre ex. Norvegia, Slovacia, Cehia, Ucraina, Rusia, etc.). Optăm pentru păstrarea statutului și locului Agentului guvernamental, ca un demnitar care activează pe lângă Ministerul Justiției.

Pentru asigurarea independenței și autorității Agentului guvernamental, propunem păstrarea modalității de numire a Agentului guvernamental prin hotărâre a Guvernului, cu subordonarea ierarhică față de ministrul justiției și prim-ministru.

Având în vedere ultimele modificări în statutul serviciului diplomatic al Republicii Moldova, proiectul de lege a exclus Agentul guvernamental din corpul de diplomați păstrându-i doar dreptul la un pașaport diplomatic.

În mare parte, atribuțiile Agentului guvernamental sunt descrise reieșind din specificul activității sale de reprezentare și de monitorizare a executării. Toate atribuțiile generic definite în prezentul capitol se regăsesc și sunt dezvoltate în norme speciale din proiect.

Agentul guvernamental, datorită specificului activității sale urmează să fie un profesionist în materie și să se bucure de încrederea acordată de Guvern. Astfel, proiectul de lege stabilește condițiile pe care trebuie să le întrunească o persoană pentru a fi numită în funcția de Agent guvernamental, precum și modul de încetare a activității acestuia. Proiectul de lege a propus să clarifice anumite situații de incompatibilitate și evitarea situațiilor de conflicte de interese.

La fel, în activitatea sa, Agentul guvernamental urmează să fie asistat de un corp de specialiști, tradițional funcționari publici din interiorul ministerului justiției, dar și să fie în drept să solicite asistența din exterior. Prin urmare, ca o noutate a legii se notează posibilitatea detașării temporare a procurorilor și altor funcționari publici la lucrările de pregătire a dosarelor la Curtea Europeană și la monitorizarea procesului de executare.

Problemele complexe apărute în anumite cauze pe rolul Curții Europene și necesitatea elaborării unor măsuri cu caracter general în procesul de executare a hotărârilor și deciziilor, impun formarea pe lângă Agentul guvernamental a unui consiliu consultativ. În componența consiliului se vor include și reprezentanți ai mediului academic și societății civile, astfel încât să fie asigurată și abordarea academică a unor probleme pe care le ridică jurisprudența Curții. Modul de activitate și componența acestui organ se propune să fie stabilite prin Hotărâre de Guvern.

Capitolul III este destinat exclusiv domeniului de reprezentare a intereselor statului în fața Curții Europene. Acesta reflectă practicile și procedurile actuale aplicate de Curtea Europeană în

relația cu toate Guvernele Statelor membri a Consiliului Europei și în special cu Guvernul Republicii Moldova. Se descriu trei tipuri de proceduri aplicate la Curtea Europeană și anume procedurile litigioase, de reglementare amiabilă și de declarații unilaterale. În vederea dezvoltării acestor proceduri se reglementează relațiile Agentului guvernamental cu autoritățile relevante, care au fost vizate într-o cauză adusă în fața Curții Europene.

La fel, Capitolul III propune de a aduce claritate în alte tipuri de proceduri, deja devenite excepționale în jurisprudența Curții Europene, dar totuși ipotetic aplicabile în Republica Moldova, cum ar fi cauzele inter-statale unde inițierea și poziția statului este condiționată de voința Guvernului; măsuri interimare care pot fi impuse de Curtea Europeană până la soluționarea cauzei și neexecutarea cărora poate duce la serioase consecințe pentru drepturile omului și capacitatea statului de a se conforma cerințelor Convenției; intervenții în interesele propriilor cetățeni sau în interesele și la solicitarea altor Guverne; retrimiteri ca o cale de contestare excepțională a hotărârilor Curții Europene; solicitare de informații și concluzii ale specialiștilor în cauze complexe.

Capitolul IV reprezintă în sine unul din principalele elemente noi propuse de proiect, și în întregime a fost destinat procesului de executare a hotărârilor și deciziilor Curții Europene la nivel național. În primul rând, se propune clarificarea conceptului de "titlu executoriu" al hotărârilor și a deciziilor Curții Europene, în special în situațiile în care acestea prevăd alte măsuri de remediere a încălcărilor constatate de Curtea Europeană și recunoscute de Guvern printr-o reglementare amiabilă ori o declarație unilaterală. Proiectul de lege reflectă abordarea unanim acceptată de toate statele-părți la Convenție în ce privește executarea și anume divizarea măsurilor în cele de ordin individual și cele de ordin general. Astfel, măsurile de ordin individual nu întotdeauna prevăd exclusiv plata compensațiilor bănești acordate de Curtea Europeană sau propuse de Guvern în cadrul reglementărilor ori declarațiilor unilaterale. Deseori și în cele mai multe cazuri, o remediere a încălcării poate impune și alte măsuri cum ar fi redeschiderea de proceduri sau reparații de altă natură care pot ameliora sau înlătura consecințele încălcărilor, prin alte metode decât plata compensațiilor bănești.

Măsurile de ordin general reprezintă cea mai mare dificultate în procesul de executare deoarece presupun unele măsuri complexe, deseori durabile în timp, și care sunt menite să preîntâmpine apariția altor încălcări similare, să modifice cadrul normativ, practica judiciară, de urmărire penală, contravenționale și administrative astfel încât acestea să fie compatibile cu standardele impuse de Convenție. De cele mai multe ori sarcina executării măsurilor de ordin general cade pe seama mai multor autorități și impun adoptarea de strategii, planuri și acțiuni pe un termen lung, unele din care impun și o voință politică din partea Parlamentului și necesită o atenție sporită din partea Guvernului.

În acest sens, proiectul legii propune modificarea conceptuală a rolului și locului Agentului guvernamental ca un coordonator al procesului de executare între autoritățile judiciare, executive și cele legislative. Legea propune, în premieră, introducerea a două concepte noi, cel de supraveghere guvernamentală și controlul parlamentar asupra procesului de executare. Relațiile între aceste două mecanisme va asigura o coordonare și o relație interdependentă de responsabilitate.

Un aspect important, care a fost reflectat în proiect este procesul de monitorizare asupra executării hotărârilor și a deciziilor Curții Europene exercitat din partea Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei, în temeiul articolului 46 din Convenție. În această sferă s-a definit relația Agentului guvernamental, ca reprezentant național și actorul principal de coordonare a

procesului de executare, cu Comitetul de Miniștri a Consiliului Europei și modalitatea de raportare și planificare a măsurilor de implementare a hotărârilor și a deciziilor Curții Europene la nivel național.

Nu în ultimul rând, capitolul IV propune și anumite mecanisme noi cum ar fi instituirea unui registru public al hotărârilor și a deciziilor Curții Europene, precum și a soluțiilor date de Comitetul de Miniștri în procesul de monitorizare a executării. Se prevede și modalitatea anumitor rectificări sau solicitări de interpretări a hotărârilor și a deciziilor Curții Europene.

Capitolul V reglementează particularitățile răspunderii individuale și instituționale pentru încălcările Convenției. Proiectul de lege propune o distincție între două forme de responsabilități care pot apărea la nivel național după o hotărâre sau o decizie a Curții Europene, și anume o responsabilitate cu caracter individual a unui funcționar și/sau a unei persoane private ori o responsabilitatea instituțională a autorității implicate în litigiu. La prima formă de responsabilitate se propune păstrarea modalității de răspundere prin extinderea reacției statului de a iniția alte proceduri cu caracter penal, contravențional, disciplinar și în cele din urmă civil. Toate procedurile trebuie să fie înscrise în cadrul normativ existent și să fie aplicată de organele competente. Rolul Agentului guvernamental în acest sens este unul de a sesiza autoritățile competente și de a le explica în ce mod una sau altă acțiune a contribuit la încălcare.

Răspunderea instituțională este o noutate introdusă prin lege și prevede posibilitatea solicitării unor scuze oficiale în numele autorității culpabile precum și a compensării pierderilor financiare suportate de bugetul de stat prin reducerea proporțională a bugetelor autorităților responsabile.

Ambele forme de răspundere, în special cea instituțională, odată aplicate vor avea un impact serios asupra conformării cu cerințele Convenției și vor responsabiliza cât autoritățile în ansamblu așa și funcționarii din instituții publice.

Ultimul capitol se referă la unele măsuri de implementare a standardelor instituite prin jurisprudența Curții Europene și de Convenție pe plan general. Acest proces de implementare prevede o posibilitate de consultanță oferită de Agentul guvernamental autorităților și nu vizează anumite litigii cu caracter individual. Plus la aceasta, printre mai multe cerințe ale Consiliului Europei este aplicarea pe larg a jurisprudenței Curții Europene în cauzele împotriva altor state, astfel încât efectele hotărârilor sale să se resimte pe tot spațiu statelor din Consiliul Europei. Implementarea presupune curmarea unor practici vădit incompatibile cu Convenția și adresarea asupra unor probleme sistemice care pot genera multiple cereri la Curtea Europeană și respectiv, încălcări în masă a drepturilor omului. O noutate este și reglementarea avizelor consultative ale Agentului guvernamental, cooperarea cu alte instituții de protecție a drepturilor omului și verificarea compatibilității proiectelor de modificare a actelor legislative ori a practicilor de aplicare a legilor.

4. Scopul și obiectivele urmărite prin adoptarea actului normativ

Prin adoptarea prezentului proiect de lege se va contribui considerabil la respectarea Convenției Europene și a jurisprudenței sale, precum și crearea condițiilor eficiente de activitate a reprezentantului Guvernului Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului și a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.

La fel, proiectul de lege va consolida mecanismele de implementare a Convenției și anume, procesul de reprezentare și procesul de executare a hotărârilor și deciziilor Curții

Europene.

5. Impactul financiar

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 legii.

6. Descrierea constatărilor expertizei anticorupție

Proiectul a fost transmis Centrului Național Anticorupție pentru efectuarea expertizei, constatările acesteia fiind luate în considerare.

7. Rezultatele expertizei juridice

Proiectul legii cu privire la Agentul Guvernamental este în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, actele legislative și normative în vigoare.

8. Respectarea transparenței în procesul decizional

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*. La fel, 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 Generală; Curții Supremă de Justiție; Uniunii Națională a Executorilor judecătorești.

VICEMINISTRU

Nicolae EȘANU