

## **Notă informativă la proiectul Legii cu privire la Agentul guvernamental**

### **Condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite.**

Proiectul legii a fost elaborat în contextul necesității reformării instituției de reprezentare a intereselor statului în fața Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare "Curtea Europeană") precum și pentru consolidarea mecanismului național de asigurare a executării hotărârilor și a deciziilor Curții Europene.

De asemeni este condiționat de Strategia de Reformare în Sectorul Justiției (2011-2016) adoptată prin [Legea nr.231 din 25.11.2011](#) și respectiv Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de Reformare în Sectorul Justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin [Hotărârea nr.6 din 16.02.2012](#) a Parlamentului Republicii Moldova. În ambele documente de politici s-a impus printre o serie de alte măsuri cu privire la consolidarea 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 garantată de Convenție, inițiate prin declarații 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 ultimele reforme au rezultat 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 noii legi cadru ce ține de instituția Agentului guvernamental se impune pentru a fi actualizată reglementarea competențelor Agentului Guvernamental, a practicilor de reprezentare a Republicii Moldova în

fața Curții Europene pentru Dreptului Omului și procesului de executare a hotărârilor și deciziilor Curții.

Finalitățile urmărite de proiectul de lege constituie adaptarea cadrului normativ la realitățile actuale, conformarea cu standardele noi internaționale în domeniu și consolidarea mecanismului național de reprezentare și de executare a hotărârilor Curții Europene la nivel național.

### **Principalele prevederi ale proiectului și evidențiere a elementelor noi**

Proiectul de lege propune să reglementeze principalele sfere în care activează instituția Agentului guvernamental ceea ce este reflectat în structura proiectului legii. Astfel, proiectul de lege propune principalele sfere de reglementare divizate pe următoarele capitole.

Capitolul I introduce scopul și sfera de aplicare a legii și definește termeni și expresii utilizate în lege. Scopul legii este definit în mod generic adresându-se în principal implementării standardelor Convenției în Republica Moldova prin asigurarea unei reprezentări eficiente în fața Curții Europene și asigurării executării hotărârilor și a deciziilor sale. Al doilea aspect al scopului legii este definirea rolului Agentului guvernamental în ambele procese de reprezentare și executare și a raportului între autorități în ambele sfere.

Capitolul II este destinat definirii statutului, mandatului, rolului, atribuțiilor și obligațiilor specifice ale 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, membri ale Consiliului Europei. La etapa inițială de implementare a prevederilor Convenției în statele constituente ale Consiliului Europei, locul Agentului guvernamental într-un sistem de drept era tradițional instituit în interiorul serviciilor diplomatice și în Ministerele de Externe (spre ex. Marea Britanie, Franța, Belgia, etc.). Totuși, cu evoluția timpului, mai multe țări au optat pentru transferul instituției agentului guvernamental în interiorul ministerelor de justiție, din cauza că acestea fiind mai aproape sistemele judiciare și de executare aveau formați juriști profesioniști care puteau mai bine să adreseze problemele juridice ridicate de reprezentarea în fața Curții Europene și executarea hotărârilor sale (spre ex. Norvegia, Slovacia, Cehia, Ucraina, Rusia, etc.). Respectiv, s-a optat pentru păstrarea statutului și locului Agentului guvernamental, ca un demnitar care activează pe lângă Ministerul Justiției. Pentru ai asigura o independență și autoritate s-a păstrat modalitatea de numire a Agentului guvernamental printr-o 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 definite în termenii generali în prezentul capitol se regăsesc și sunt dezvoltate în normele speciale ale textului proiectului.

Agentul guvernamental, datorită specificului activității sale urmează să fie un profesionist în materie și să se bucure de continuitatea mandatului. 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 judecătorilor, procurorilor și altor funcționari publici la lucrările în pregătirea dosarelor la Curtea Europeană și la monitorizarea procesului de executare. Invitația altor specialiști și traducători a fost o opțiune și a legii actuale și s-a păstrat în proiectul de lege.

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. Consiliu este format în principal din înalți factori de decizie a autorităților relevante procesului de reprezentare și de executare, sau a persoanelor delegate de aceștia. Componenta a inclus și reprezentanții spațiului academic și a societății civile, astfel încât să fie asigurată și abordarea academică a unor probleme pe care le ridică jurisprudența Curții așa și transparența procesului decizional.

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 a Statelor membri a Consiliului Europei, și în special cu Guvernul Republicii Moldova. Se descriu trei principale tipuri de proceduri aplicate la Curtea Europeană și anume proceduri litigioase, de reglementare amiabilă și de declarații unilaterale. În interiorul acestor proceduri se reglementează relațiile Agentului guvernamental cu autoritățile relevante, care au fost vizate într-o cauză adusă în fața Curții Europene. Se clarifică și o anumită discreție procedurală a Agentului care este necesară în procedurile în fața Curții Europene, astfel încât acesta să nu fie expres limitat de lipsa de opinii din partea autorităților sau unele opinii nemotivate.

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 pînă la soluționarea cauzei, și neexecutarea cărora poate conduce 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 hotărîrilor 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 hotărîrilor și deciziilor Curții Europene la nivel național. În primul rînd, se propune clarificarea conceptului de "titlu executoriu" al hotărîrilor 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 decît plata compensațiilor bănești.

Măsuri 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 cît să preîntîmpine apariția altor încălcări similare așa și să schimbe legi, acte normative, practici judiciare, de urmărire penală, contravenționale și administrative astfel încît 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 luate în ansamblu 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 din urmă sens, proiectul legii propune modificarea conceptuală a rolului și locului Agentului guvernamental ca un coordonator al procesului de executare între autorități judiciare, executive și cele legislative. Legea propune în premieră introducerea a două concepte de supraveghere guvernamentală și controlul parlamentar asupra procesului de executare, relațiile între aceste două mecanisme astfel încît să fie asigurat o coordonare și o relație interdependentă de responsabilitate între aceste autorități. Legea definește un proces de coordonare a elaborării și implementării măsurilor, posibilitatea distribuirii responsabilităților de executare între autorități judiciare, executive și legislative. Rolul primordial al Guvernului și a autorităților din sistemul judiciar, și a autorităților administrative a fost mereu subliniat de instituțiile europene în procesul de executare. La moment se observă și tendința de a ridica și polul Parlamentelor naționale în procesul de executare a hotărîrilor și a deciziilor Curții Europene. Acest rol important al Parlamentului a fost marcat de mai multe ori și de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei.

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.

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 propune dezvoltarea conceptului de regres a statului după o decizie sau o hotărâre a Curții Europene, care a fost introdus și în legea actuală. Totuși, mecanismul de regres actual este unul ineficient și nu este adaptat nici la realitățile acestei măsuri și nici la cerințele specifice a regresului izvorât dintr-un contencios internațional. Astfel, regresul statului nu a fost niciodată impus nici de Curtea Europeană și nici de instituțiile ale Consiliului Europei ca unul obligatoriu de a avea loc după o hotărâre sau o decizie a Curții Europene. Oportunitatea acestei măsuri a fost mereu lăsată la discreția exclusivă a statului, deoarece în principiu responsabilitatea angajată printr-o hotărâre sau o decizie a Curții Europene este una internațională și nu vizează de regulă o responsabilitate individuală a unui sau mai multor funcționari a statului. Mai mult, în anumite situații, chiar și acțiunile unor persoane private, fără a fi o reacție potrivită a statului, pot angaja responsabilitatea Republicii Moldova la nivel internațional.

Totuși, realitățile din Republica Moldova și interesul crescând din partea societății civile asupra reacției autorităților după o hotărâre sau o decizie a Curții Europene, au impus anterior și mențin la moment necesitatea clarificării conceptului de regres. Conceptul de regres nu întotdeauna presupune exclusiv acțiunea de restituire a pierderilor financiare suportate de stat urmare a unei hotărâri sau a deciziei Curții Europene, dar și o altă reacție a statului la acțiunile sau omisiunile ilegale care au determinat apariția încălcărilor.

Astfel, 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 responsabilitate instituțională a autorității ori autorităților implicate în litigiu. La prima formă de responsabilitate se propune păstrarea modalității de regres prin extinderea posibilității 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 una sau mai multe din formele responsabilități 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 o altă acțiune a contribuit la încălcare.

Regresul instituțional este o noutate introdusă prin lege și în principal 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 regres, în special acel instituțional, odată aplicate vor avea un serios impact asupra conformării cu cerințele Convenției și vor responsabiliza cât autoritățile în ansamblu așa și funcționarii din instituții publice. Regresul, așa cum este propus, v-a avea un efect de inhibare a viitoarelor încălcări repetitive.

Ultimul capitol VI 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 al 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 avizele 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.

### **Fundamentarea economico-financiară**

Implementarea proiectului de lege nu presupune alocări suplimentare financiare din contul mijloacelor bugetare. Toate elementele financiare ale implementării legii au fost prevăzute deja de legea actuală [cu privire la Agentul guvernamental](#) și s-au păstrat în egală măsură în proiectul legii.

### **Impactul proiectului**

Proiectul legii va contribui considerabil la respectarea Convenției în Republica Moldova și la procesul de reprezentare eficientă a Republicii Moldova în fața Curții Europene, a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. La fel proiectul de lege va consolida ambele mecanisme în procesul de implementare a Convenției în Republica Moldova și anume procesul de reprezentare și procesul de executare a hotărârilor și a deciziilor Curții Europene.

**Ministru**

**Oleg EFRIM**