



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege cu privire la Agentul guvernamental**

### **I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI**

#### **1. Evaluarea fundamentării proiectului**

##### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

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

**c. Scopul promovării proiectului.** rezidă în contribuirea 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.

**d. Suficiența argumentării.** Potrivit autorului elaborarea unui nou proiect de Lege cu privire la Agentul Guvernamental rezultă din 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. Considerăm argumentele invocate de autor în nota informativă suficiente, iar proiectul oportun spre promovare.

##### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare. Autorul menționează în nota informativă că 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.

##### *1.3 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Prevederile proiectului promovează interesele Agentului guvernamental, însă nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în lipsa justificării interesului public.

## 2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Cu referire la transparența în procesul decizional constatăm că proiectul prenotat se regăsește pe pagina oficială a Ministerului Justiției, cerință impusă de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008, potrivit căreia autoritățile publice sunt obligate de a întreprinde măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, plasând proiectul de act normativ pe pagina web oficială a instituției.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

**Art.28 alin.(1) din proiectul legii – „Agentul guvernamental poate să sesizeze din oficiu autoritățile, competente dacă anumite practici, acțiunile ori omisiunile acestora relevă o problemă sistemică și pot să conducă la încălcarea masivă a drepturilor garantate de Convenție...”**

Autorul operează cu termenul de „sistemic”, care însă nu respectă continuitatea logică a prevederii citate, deoarece conform dicționarului explicativ al limbii române, adjectivul semnifică „cu caracter de sistem”. Presupunem din context că autorul a avut în vedere o problemă sistematică (adv. - în mod repetat) și nu sistemică. Pentru a evita ulterioare confuzii în aplicare, considerăm binevenită substituirea termenului din textul legii.

**Recomandarea: Substituirea termenului „sistemică” cu termenul „sistematică”.**

**Art.13 alin.(1),(2) din proiectul legii – „ (1) Măsura interimară dispusă de Curtea Europeană autorităților Republicii este obligatorie și executorie. (2) Agentul guvernamental prin demers comunică autorităților competente și solicită executarea neîntârziată a oricărei măsuri interimare dispuse de către Curtea Europeană, explicînd totodată modalitatea de executare. Demersurile Agentului guvernamental formulate în baza prevederilor prezentului articol sunt obligatorii pentru examinare și adoptare de măsuri în temei legii”.**

Autorul operează cu sintagma „măsuri interimare”, instituția respectivă nu este atît de răspîndită în practica și legislația națională. Măsurile interimare nu sunt nici definite, nici desfășurate în cuprinsul normei, creîndu-se o impresie vagă asupra aplicabilității acesteia. Cu atît mai mult, că în funcție de încălcare acestea se diferențiază, iar autorul nu le-a clasificat sau exemplificat sub nicio formă. Considerăm incompletă reglementarea măsurilor

interimare și necesară explicarea, definirea și stipularea explicită a acestora. De asemenea, efectele juridice a măsurilor interimare diferă, iarăși, în funcție de pretinsa încălcare, fapt care trebuie consacrat expres.

**Recomandarea: Definirea măsurilor interimare expres în textul proiectului și revizuirea reglementării explicite prin prisma argumentelor invocate supra.**

## **2. Conflicte ale normelor de drept**

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

## **3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb**

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

## **4. Discreții excesive ale autorităților publice**

**Art.3, alin.(3) din proiect – „Agentul guvernamental se subordonează Prim-ministrului și ministrului justiției și în activitatea sa, este asistat de personalul Ministerului Justiției”.**

Autorul operează cu termenul „personalul”, care este extrem de generală și face referire la întregul efectiv al Ministerului Justiției, acest fapt însă nu este judicios, deoarece Ministerul Justiției dispune de un efectiv impunător, organizat în 10 Direcții. În așa fel, nu este oportună punerea la dispoziția agentului guvernamental a funcționarilor din Direcția Apostilă, spre exemplu, deoarece această direcție nu realizează atribuții conexe cu cele ale reprezentantului guvernamental. Din acest motiv, pentru o mai bună funcționare, considerăm binevenită excluderea acestei discreții acordate agentului. Mai mult, la art.7, alin.(1) al proiectului, autorul menționează că activitatea agentului este asigurată de o direcție specializată din cadrul Ministerului justiției, în care activează funcționari publici, persoane detașate din cadrul altor autorități și personal auxiliar. Astfel, prevederea analizată de la art.3 este inutilă, din moment ce autorul a stipulat deja asistența acordată agentului la art.7.

**Recomandarea: Excluderea sintagmei „și în activitatea sa, este asistat de personalul Ministerului Justiției”.**

**Art.4 alin.(3) din proiect – „În cazurile menționate la alin.(1) lit.a) – g) și i) Guvernul, în termen de o lună numește în funcție un nou Agent guvernamental”.**

Autorul a prevăzut procedura de numire de către Guvern al unui nou Agent guvernamental în cazul demisiei, pierderii cetățeniei, incapacității agentului etc., însă a neglijat să prevadă procedura în cazul în care agentul este eliberat din funcție. Luînd în considerare că de prezența reprezentantului Guvernului depinde buna funcționare a instituției Agentului Guvernamental și a Direcției acestuia, nu este indicat de a lăsa aspectul numirii unui nou agent fără reglementare, deoarece într-o astfel de ipoteză reprezentarea în fața Curții poate fi tergiversată sau de-a dreptul stagnată. Întru evitarea unei asemenea eventualități, este necesară stipularea numirii de Guvern a unui nou Agent guvernamental în toate cazurile menționate la alin.(1).

**Recomandarea: Expunerea prevederii în următoarea redacție: „În cazurile menționate**

*la alin.(1) Guvernul, în termen de o lună numește în funcție un nou Agent guvernamental”.*

**Art.25 alin.(1) din proiect – „Persoanele a căror acțiuni sau omisiuni, cu intenție sau din neglijență gravă, au determinat sau au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției și constatarea acestei încălcări din partea Curții Europene într-o hotărîre sau au impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale, pot fi trase la răspundere penală, contravențională, disciplinară sau materială în conformitate cu legislația în vigoare.**

Utilizarea de către autor a termenului „pot” nu este oportună, deoarece nu respectă principiul democratismului, consacrat la art.5, alin.(1) CP RM, conform căruia „Persoanele care au săvîrșit infracțiuni sînt egale în fața legii și sînt supuse răspunderii penale fără deosebire de sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație”, în așa fel în cazul în care se stabilește că o persoană a contribuit la încălcarea prevederilor Convenției, aceasta urmează să răspundă corespunzător pentru încălcarea comisă, fără rezerve. Nu este echitabil de a diferenția persoanele, în special în stabilirea răspunderii juridice, tragerea la răspundere trebuie să fie o normă prestabilită și nu o decizie care poate fi luată discreționar în anumite cazuri. În varianta expusă de autor, o persoană care intenționează să contribuie la încălcarea Convenției, ar fi interesată în virtutea posibilității acordate de termenul „pot” (adică norma se aplică după caz) să corupă autoritatea competentă pentru a nu răspunde penal, contravențional, disciplinar etc. Din această cauză, considerăm totalmente inoportună păstrarea acestei discreții acordate autorității care urmează să decidă asupra răspunderii.

**Recomandarea: Excluderea termenului „pot” din norma analizată.**

#### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

**Art.21 alin.(1) din proiect – „Executarea măsurilor cu caracter general și individual este supusă controlului parlamentar, în modul prevăzut de prezenta lege și de Regulamentul aprobat de Parlament”.**

Autorul face referire la un Regulament aprobat de Parlament, care ar prevedea modul de executare a măsurilor cu caracter general și individual, însă nu este clar dacă regulamentul este aprobat deja sau urmează a fi aprobat, în cazul în care nu este aprobat autorul nu a indicat autoritatea emitentă. Există riscul ca în lipsa aspectelor menționate supra, controlul parlamentar va fi efectuat ineficient sau nu va fi efectuat deloc. Pentru punerea în aplicare a instituției controlului parlamentar și pentru funcționarea acesteia este necesar de stabilit autoritatea care va elabora respectivul regulament.

**Recomandarea: Indicarea expresă a autorității emitente care urmează să elaboreze regulamentul.**

**Art.27, alin.(1), (2) din proiect – „ (1) Statul are drept de regres împotriva persoanelor a căror acțiuni ori omisiuni, cu intenție sau din neglijență gravă, au determinat sau au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor Convenției și constatarea acestei încălcări din partea Curții Europene printr-o hotărîre sau au impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene ori formularea unei declarații unilaterale. (2) Sumele stabilite prin Hotărîre a Curții, prin acord de soluționare amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții Europene sau prin formularea unei declarații unilaterale se restituie în baza unei hotărîri judecătorești, proporțional vinovăției stabilite”.**

Autorul prevede dreptul de regres împotriva persoanei din cauza căreia a fost încălcată Convenția, însă atenționăm asupra faptului că nu doar împotriva acestei persoane este necesar de imputat dreptul la regres, deoarece înainte de a ajunge cauza pe rol la CEDO, aceasta parcurge toate instanțele naționale. De multe ori, reclamantii au câștig de cauză nu atât pe încălcarea normelor materiale, cât pe cele procesuale, din această cauză din moment ce la nivel național persoana nu a fost satisfăcută și nu a beneficiat de un proces echitabil și rezonabil, nu ar trebui doar executorul să restituie sumele stabilite prin hotărîre.

În acest context se prezintă relevantă practica României la acest capitol, care prevede în Ordonanța nr.94/1999 privind participarea României la procedurile în fața Curții Europene a Drepturilor Omului: „Statul are drept de regres împotriva persoanelor care, prin activitatea lor, cu vinovăție, au determinat obligarea sa la plata sumelor stabilite prin hotărîre a Curții sau prin convenție de rezolvare pe cale amiabilă. Răspunderea civilă a funcționarilor publici se stabilește în condițiile de drept comun care vor fi reglementate prin legea privind statutul funcționarilor publici, prin decizie de imputare emisă de ministrul finanțelor. Răspunderea civilă a magistraților se stabilește în condițiile care vor fi reglementate prin Legea pentru organizarea judecătorească. Răspunderea civilă a membrilor Guvernului se stabilește în condițiile Legii privind responsabilitatea ministerială”. Astfel, observăm prevederea expresă a imputării răspunderii civile pe lângă cea a funcționarilor, cea a magistraților și a membrilor Guvernului, fapt oportun pentru sancționarea tuturor subiectelor vinovate, proporțional vinovăției sale.

Judecătorii din primă instanță, colegiile Curților de Apel și Recurs ar trebui să răspundă proporțional vinovăției sale în egală măsură ca și funcționarul/ofițerul care a încălcat propriu-zis prevederile Convenției. Bugetul public național suferă pe urma ineficienței căilor naționale de atac, mult prea multe cauze împotriva statului ajung pe rol la CEDO din această cauză. Nu este oportun de a supune regresului doar persoanele care au contribuit la încălcarea prevederilor Convenției, dar și magistrații care nu au pronunțat o hotărîre satisfăcătoare.

**Recomandarea: Completarea proiectului cu norme referitoare la dreptul de regres împotriva magistraților sau a altor persoane care au acționat ilegal în cauzele în care Republica Moldova a fost condamnată sau care au impus soluționarea amiabilă sau formularea unei declarații unilaterale.**

#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin

Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

 Lidia Carchilan  
Inspector Direcția legislație și expertiză anticorupție  
12 Decembrie 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*