RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Proiectul de lege privind modificarea unor acte normative (medierea garantată de stat)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Justiţiei

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Potrivit notei informative, proiectul de lege urmărește realizarea mai multor acțiuni din documentele de politici naționale. În acest sens este menționată acțiunea nr. 8.5 „Îmbunătăţirea mecanismului privind medierea garantată de stat, inclusiv în cazurile copiilor care încalcă legea” din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 90/2023, precum și acțiunea nr. 2.4.1. „Consolidarea instituţiei medierii”, acțiunea de la lit. d) „Îmbunătăţirea mecanismului medierii garantate de stat în cauzele penale, cu extinderea şi la cauzele contravenţionale şi civile” din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, aprobat prin Legea nr. 211/2021.
Necesitatea realizării acestor acțiuni este determinată de inaplicabilitatea mecanismului actual al medierii garantate de stat, lipsa temeiului legal pentru menținerea acestuia în forma actuală și neexecutarea art. 40 din Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere.
Proiectul legii prevede modificarea următoarelor acte normative: Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat și Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere.

4. Respectarea transparenței decizionale

În vederea asigurării transparenței în procesul decizional, proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Justiției, pe portalul guvernamental

www.particip.gov.md, precum și pe pagina web a Parlamentului, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia. Autorul a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect.
Au fost respectate etapele asigurării transparenței procesului decizional; au fost respectate termenele de plasare și consultare a proiectului; sinteza recomandărilor este publicată pe pagina web a Parlamentului. În consecință, se constată respectarea transparenței în procesul decizional.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă respectă structura prevăzută de anexa Legii nr. 100/2017 și include secțiunile prevăzute de aceasta.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de nota informativă care cuprinde:
a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.
Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Textul proiectului corespunde scopului anunțat în nota informativă și se constată lipsa elementelor de coruptibilitate în acest sens.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Potrivit notei informative, incorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat constituie o tendință tot mai prevalentă în dreptul comparat. În acest sens, modelul Țărilor de Jos este adus drept exemplu de succes în modalitatea de instituire și administrare a mecanismului de mediere garantată de stat. Un alt exemplu este Lituania, care a încorporat recent serviciile de mediere în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede expres că nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Nota informativă face trimitere la constatările din actul de analiză a impactului, în conformitate cu care încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat reprezintă cea mai necostisitoare opțiune, pornind de la capacitățile operaționale și financiare adecvate a Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat. Se estimează cheltuieli suplimentare anuale de 200 mii lei pentru remunerarea mediatorilor care vor acorda servicii de mediere garantată de stat. Alte cheltuieli ce vor surveni în contextul implementării modificărilor propuse vor fi suportate din contul și limita bugetului aprobat anual Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (CNAJGS).

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Dosarul proiectului conține analiza impactului de reglementare, care conține o analiza detaliată și comprehensivă, efectuată în conformitate cu prevederile Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 23/2019.
Potrivit analizei, mecanismul existent este inaplicabil și nu asigură persoanelor social-vulnerabile un acces efectiv la serviciile de mediere garantată de stat, în virtutea deficiențelor de ordin normativ, instituțional și administrativ, fiind determinate, în special, de următoarele cauze:
- Serviciile de mediere garantată de stat sunt acordate numai pentru cauzele penale;
- Inaccesibilitatea și neclaritatea mecanismului guvernamental;
- Gestionarea medierii garantate de stat de către un organ al administrației publice centrale de specialitate (Ministerul Justiției);
- Neexecutarea art. 40 din Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Alineatul (2) al art. 25 al Legii 100/2017 prevede expres că ”În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului şi/sau care prevede reorganizări şi reforme structurale ori instituţionale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dosarul proiectului nu conține analiza ex-ante. Totuși, în cazul în care nu a fost realizată o analiză ex ante, dar a fost realizată o analiză a impactului de reglementare, această situație este considerată conformă cerințelor normative, or, analiza impactului de reglementare trebuie să reflecte impactul economic, social, de mediu.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Proiectul promovează interesul persoanelor social-vulnerabile de avea acces efectiv la serviciile de mediere garantată de stat, ceea ce este conform interesului public.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

Selectarea conceptului propus prin proiectul de lege, încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, are numeroase beneficii expuse în actul de analiză a impactului prezentului proiect de lege:
- Este opțiunea susținută de majoritatea profesioniștilor în domeniul justiției;
- Reprezintă un model implementat eficient în alte state;
- Beneficiile superioare ale opțiunii recomandate;
- Necesitatea alocării unor resurse financiare suplimentare minime;
- Unificarea serviciilor garantate de stat conexe justiției într-un sistem integrat, unitar și accesibil.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Analiza prevederilor proiectului din perspectiva drepturilor omului arată că acesta este în deplină concordanţă cu prevederile Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale, precum și cu dispoziţiile Constituţiei Republicii Moldova și a tratatele internaţionale la care este parte Republica Moldova.
Potrivit proiectului, încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, nu constituie o restricţie a drepturilor procedurale ale părţilor, ci un beneficiu suplimentar acordat de legislator, prin care părţile într-un litigiu pot evita soluţionarea judiciară a unui litigiu. Medierea reprezintă o alternativă de soluţionare a litigiilor, care are loc cu respectarea efectivă a dreptului la un proces echitabil al participanţilor la proces. Necesitatea asigurării dreptului la un proces echitabil pentru persoanele vulnerabile implică identificarea unor soluții de acordare a unor servicii profesionale și facilități financiare unei categorii determinate de cetățeni, care se confruntă într-un moment determinat al existenței lor cu o anumită dificultate. Astfel, încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat urmărește obligativitatea exercitării drepturilor şi a libertăţilor cu bună-credinţă, în limitele instituite de lege, având ca beneficii: costurile reduse, caracterul flexibil şi limitat în timp al acestei proceduri, precum şi rolul activ al părţilor în soluţionarea litigiului.
Accentuăm că mulți cetățeni nu cunosc despre procedura de medierea ca modalitate alternativă de soluționare a litigiilor și efectele juridice ale acesteia. Pentru ca procedura de mediere să devină funcțională este imperativ de a informa cetățenii și organele responsabile/competente.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional. Pentru implementarea eficientă a noului mecanism privind medierea garantată de stat va fi necesară elaborarea/aprobarea cadrului normativ conex (regulamente, modele de cereri, contracte, registre, etc). Astfel, se propune oferirea CNAJGS a unui termen pentru elaborarea și aprobarea actelor necesare în scopul executării prevederilor prezentei legi (de pînă la 12 luni).

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

1	Art. I Pct. 7 (Art. 10/1)	Se completează cu articolul 10/1 cu următorul cuprins: „Articolul 10/1. Funcțiile Consiliului de Mediere în domeniul asistenței juridice garantate de stat Consiliul de Mediere exercită următoarele funcții în domeniul asistenței juridice garantate de stat: b) participă la monitorizarea activității mediatorilor care acordă servicii de mediere garantată de stat; d) exercită alte funcții, stabilite de prezenta lege.”	Funcția de la lit.b) a Consiliului de Mediere dublează funcția Consiliului Național prevăzută la art.12 alin.(2) lit.l) ”monitorizează procesul de acordare a asistenței juridice garantate de stat, precum și procesul de evaluare a calității acesteia;” Întru respectarea condițiilor de claritate și precizie, ținînd cont de caracterul actului normativ (public, obligatoriu, general, impersonal, executoriu, opozabil tuturor) este necesar de a stabili expres în proiectul de lege funcțiile Consiliului de Mediere în domeniul asistenței juridice garantate de stat.	Array	1. Reglementarea mecanismului clar de participare a Consiliului de Mediere la monitorizarea activității mediatorilor care acordă servicii de mediere garantată de stat; 2. De a indica drepturile și atribuțiile Consiliului de Mediere. 3. Revizuirea listei funcțiilor și stabilirea expresă în proiectul de lege a funcțiilor Consiliului de Mediere în domeniul asistenței juridice garantate de stat.
2	Art. I Pct. 15 (Art. 36/6)	Articolul 36/6. Decizia privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat (2) Prevederile art. 27 se aplică în mod corespunzător și în cazul acordării serviciilor de mediere garantată de stat.	La art. 36/6 norma de la alin. (2) conține trimiteri la condițiile prevăzute pentru decizia privind acordarea asistenței juridice calificate, stabilite la art. 27 din Legea nr. 198/2007. Norma nu întrunește condițiile de claritate și precizie, motiv ce ar putea crea un șir de interpretări neclare.	Array	Indicarea expresă a condițiilor pentru decizia privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat.
3	Art. I Pct. 15 (Art. 36/7)	Articolul 36/7. Temeiurile refuzului în acordarea serviciilor de mediere garantată de stat Prevederile art. 24 alin. (1) și (2) se aplică în mod corespunzător și pentru refuzul în acordare a serviciilor de mediere garantată de stat.	La art. 36/7 în cazurile refuzului acordării serviciilor de mediere garantată de stat, se face trimitere la prevederile art. 24 alin. (1) și (2) din Legea nr. 198/2007 privind aplicarea în mod corespunzător a temeiurilor refuzului de acordare a asistenței juridice. Norma nu întrunește condițiile de claritate și precizie, motiv ce ar putea crea un șir de interpretări neclare, reieșind din specificul statutului profesiei de avocat și statutul mediatorului.	Array	Indicarea expresă a temeiurilor refuzului acordării serviciilor de mediere garantată de stat

4	Art. I Pct. 15 (Art. 36/9)	Articolul 36/9. Mediatorul care acordă servicii de mediere garantată de stat (2) Selectarea mediatorilor care acordă servicii de mediere garantată de stat se efectuează prin hotărâre a Consiliului Național, în baza unei cereri înaintate de către mediator Consiliului Național în care se indică localitatea de activitate a mediatorului, precum și la care se anexează copia buletinului de identitate și copia atestatului de mediator. Copiile documentelor sunt legalizate notarial sau sunt prezentate împreună cu documentele originale pentru a verifica veridicitatea lor.	Pentru funcționarea sistemului și pentru asigurarea eficientă a desfăşurării procesului de mediere în vederea soluţionării litigiului dintre părţi, selectarea mediatorilor nu se poate baza doar pe cerere. Este necesar de a stabili în lege criteriile de selectare.	Array	Se impune reglementarea mecanismului şi a criteriilor de selectare a mediatorilor.
5	Art. II. Pct.3	La articolul 10 alineatul (1): la litera c), textul „ , inclusiv al medierii garantate de stat” se exclude; litera m) se abrogă; litera o) se completează în final cu cuvintele „și Legii nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat”.	Autorul a omis să prevadă una din funcțiile Consilului de Mediere. Or, potrivit modificărilor de la pct.8 din art.I al proiectului, în componența Consiliului Naţional pentru Asistenţă Juridică Garantată de Stat vor fi desemnați 2 membri de către Consiliul de Mediere.	Array	Completarea cu atribuția: „desemnează membrii Consiliului Naţional pentru Asistenţă Juridică Garantată de Stat”.

IV. CONCLUZII

Conceptul propus prin proiectul de lege și anume încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat are mai multe beneficii. Medierea garantată de stat trebuie privită în ansamblu cu serviciile garantate de stat conexe justiției acordate persoanelor social-vulnerabile. Or, pornind de la vulnerabilitatea lor socială, economică și financiară, tocmai beneficiarii de asistență juridică primară și calificată sunt grupul-țintă al serviciilor de mediere garantată de stat - persoanele cele mai interesate în solicitarea acestora.

Încorporarea serviciilor de mediere în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat va asigura conexiunea firească și sistemică dintre toate tipurile de servicii garantate de stat conexe justiției, fapt ce va determina accesibilitatea și claritatea acestui mecanism pentru beneficiari.