

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea taxei de stat – art.4, 7; Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală – art.10; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 263 din 10 Iunie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea 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 unor acte legislative (Legea taxei de stat – art.4, 7; Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală – art.10; ș.a.) 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință, și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, prezentul proiect de lege a fost elaborat în vederea creării condițiilor necesare bunei implementări a Legii nr.137 din 3 iulie 2015, precum și pentru a aduce cadrul legislativ în concordanță cu aceasta. În acest sens, este propusă modificarea și completarea unui șir de legi precum: Legea taxei de stat nr.1216/1992, Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr.1585/1998, Codul familiei nr.1316/2000, Codul civil nr.1107/2002, Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală nr.1593/2002, Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă nr.102/2003, Codul de procedură penală nr.122/2003, Codul de procedură civilă nr.225/2003, Codul de executare nr.443/2004, Legea cu privire la arbitraj nr.23/2008, Legea cu privire la arbitrajul comercial internațional nr.24/2008, Codul contravențional nr.218/2008.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Autorul, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului și elementele noi.

Ca remarcă: autorul menționează, în nota informativă, că proiectul dat de lege a fost consultat cu Procuratura Generală, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Afacerilor Interne, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Consiliul de Mediere, Uniunea Executorilor judecătorești,

însă nu anexează avizele acestora. Pe pagina web a Parlamentului este plasat doar Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

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

Drepturi si libertăți individuale:

Dreptul la apărare (art.26 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. În ce privește examinarea proiectului de act legislativ, supus expertizei, în Parlament, notăm că acesta este plasat pe site-ul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au dispus de posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului. Astfel, considerăm că în cadrul Forului Legislativ este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

Ca remarcă, referitor la respectarea transparenței la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, notăm că nu am identificat sinteza recomandărilor din partea societății civile în rezultatul consultărilor publice organizate de autor. Or, potrivit art.12 alin.(6) din Legea nr.239/2008, proiectul de decizie se transmite spre examinare autorității competente împreună cu sinteza recomandărilor.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Potrivit art.49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

În acest sens, notăm că nu am regăsit pe pagina web sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și nu cunoaștem dacă Comisia de profil a organizat sau nu astfel de consultări.

Ca remarcă, notăm că la etapa elaborării proiectului de lege și examinării de Guvern, din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, putem conchide că, societatea civilă, la etapele respective, nu a participat la elaborarea și examinarea acestuia.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul de lege nu conține prevederi exprese, ce se referă la posibilitatea persoanelor de a solicita de la autoritățile publice oferirea de argumente și de explicații pentru justificarea deciziilor și acțiunilor, precum și la posibilitatea persoanelor de a aplica o sancțiune autorităților publice pentru performanțe slabe.

Totodată, notăm că prezentul proiect de lege, nu conține nici o normă care ar stabili o formă de răspundere (civilă, administrativă, penală) pentru neexecutarea sau încălcarea prevederilor viitoarei legi.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Articolul 20 din Constituție garantează oricărei persoane dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează

drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție. Potrivit art. 15 din Constituție, care garantează principiul universalității, cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea. Astfel, Legea fundamentală fortifică prevederile art.20 printr-o serie de alte drepturi și principii instituționale.

Un principiu indispensabil al principiului accesului liber la justiție este principiul celerității soluționării litigiilor dintre părți. Mediarea, în calitate de cale alternativă de soluționare a litigiilor, poate fi folosită înainte de a se recurge la instanța judecătorească. Această procedură poate constitui o rațiune de eficiență capabilă să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, care oferă părților posibilitatea de a se înțelege asupra eventualelor pretenții, fără implicarea autorității judecătorești competente.

În această ordine de idei, subliniem și faptul că, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-l utiliza, în formele și în modalitățile prevăzute de lege. De asemenea, accesul la justiție nu poate fi realizat pe deplin în lipsa garantării dreptului la apărare (art.26 din Constituție), care constituie o condiție necesară pentru realizarea eficientă a justiției.

Prin prisma adoptării Legii cu privire la mediere nr.137/2015 și necesității de a aduce cadrul legislativ în concordanță cu aceasta, prezentul proiect de lege corespunde normelor constituționale și dezvoltă garanțiile accesului liber la justiție, oferind oricărei persoane posibilitatea de a soluționa litigiul prin intermediul unei căi alternative – mediarea.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Odată cu adoptarea Legii cu privire la mediere nr.137 din 3 iulie 2015, se impunea operarea completărilor și modificărilor într-un șir de acte normative corelative. Prezentul proiect de lege a fost elaborat anume în vederea creării condițiilor necesare bunei implementări a Legii nr.137/2015 și vine cu completări și modificări la mai multe acte normative care conține norme referitoare la mediere.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Reieșind din nota informativă, nu am identificat referințe la standarde internaționale/comunitare privind domeniul reglementat de prezentul proiect, de care s-a ghidat autorul la elaborarea proiectului de lege. Însă, din analiza prevederilor acestui proiect de lege putem conchide că, normele propuse de autor nu sînt contrare standardelor internaționale de referință.

Totodată, trebuie să ținem cont că Legea cu privire la mediere nr.137 din 3 iulie 2015 a fost elaborată după standardele europene și internaționale în domeniul medierii. Printre acestea am putea evidenția: Directiva 2008/52/CE Parlamentul European și Consiliul din 21.05.2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială; Recomandările Consiliului Europei nr.7 din 1981 privind mijloacele de facilitare a accesului la justiție, nr.12 din 1986 privind măsurile de prevenire și reducere a încălcării instanțelor, nr.1 din 1993 privind accesul efectiv la justiție al persoanelor aflate în situație de mare dificultate materială, nr.12 din 1994 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor, nr.5 din 1995 privind introducerea și îmbunătățirea funcționării sistemelor și procedurilor de recurs în materie civilă și comercială, Recomandarea nr. (98)1 din 21.01.1998 a Comitetului de Miniștri privind medierea familială; Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului de miniștri privind medierea în materie civilă; Recomandarea nr. 19(99) a Comitetului de miniștri cu privire la medierea în chestiuni penale; precum și Legea Model UNCITRAL privind Concilierea Comercială Internațională, 2002, adoptată prin Rezoluția ONU A/RES/57/18 și Ghidul Comisiei Europene pentru eficacitatea justiției (CEPEJ) din 2007 pentru o mai bună implementare a recomandării cu privire la medierea în materie civilă și familială.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la mediere ca și cale alternativă de soluționare a litigiilor, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul

normativ este conform jurisprudenței CtEDO.

Nu au fost identificate careva cauze ce au făcut obiectul sesizării la CtEDO, referitor la mediere ca și cale alternativă de soluționare a litigiilor. Convenția Europeană pentru Drepturile Omului protejează explicit în articolul 6 alin.(1) dreptul la un proces echitabil, ceea ce implică acordarea fiecărei persoane a dreptului de acces eficient la justiție.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ respectă drepturile/libertățile. După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației. Funcționarea sistemului de soluționare alternativă a litigiilor este indispensabilă procesului de edificare a unui sistem judiciar eficient, avînd potențialul de a îmbunătăți accesul la justiție, de a reduce termenul necesar soluționării litigiilor, de a crește încrederea populației în actul justiției. Totodată, drepturile omului vor beneficia de o protecție adecvată și realizare eficientă.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender. Nu au fost depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		Art.VII, pct.1 1. La articolul 52 , alineatul 1 se completează, corespunzător, cu punctele 24/1) și 27) cu următorul cuprins: .. 27) informează bănuitul, învinuitul, inculpatul, victima, partea vătămată despre posibilitatea recurgerii la mediere în temeiul art.219 alin.(9) și art.276 alin.(7).	Autorul omite să includă aici și alți participanți la procesul penal care au dreptul să recurgă la mediere (partea civilă și partea civilmente responsabilă). Or, reieșind din prevederile art.35 alin.(6) din Legea nr.137/2015 cu privire la mediere, partea civilă și partea civilmente responsabilă, la fel, pot recurge la mediere. Notăm că și Codul de procedură penală în art.80 alin.(2) pct.2) indică posibilitatea încheierii unei tranzacții de împăcare între partea civilă, partea civilmente	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților; Prevederi discriminatorii; Sugerăm inserarea în text că și partea civilă și partea civilmente responsabilă vor fi informate despre posibilitatea recurgerii la mediere. Obiecții și recomandări similare le formulăm și pentru art.VII, pct.2 ce se referă la completarea art.57 alin.(2) cu pct.14/1). Totodată, corespunzător prevederilor pct.3) - 7) din art.VII al proiectului, recomandăm completarea art.74 pentru a prevedea dreptul părții civilmente responsabile să apeleze la un

			responsabilă, bănuț, învinut, inculpat.		mediator, în condițiile legii.
2	art.VIII, pct.4	La art.89, alin.(1) se completează cu lit.i) următorul cuprins: i) încetării procesului în legătură cu confirmarea tranzacției încheiate în procesul de mediere.	Prevederile respective se referă la restituirea parțială sau integrală a taxei de stat plătită. Notăm că textul dat diferă de textul cuprins în art.I, pct.2) din proiect privind completarea art.7 din Legea taxei de stat nr.1216/1992 și care la fel se referă la restituirea parțială sau integrală a taxei de stat plătită. Ori, potrivit art.I, pct.2) din proiect, taxa de stat plătită urmează a fi restituită parțial sau integral în cazul finalizării procesului de mediere prin tranzacție asupra tuturor pretențiilor sau cu împăcarea parțială a părților asupra pretențiilor patrimoniale, în cuantumul și condițiile prevăzute de art.39 din legea nr.137 din 3 iulie 2015 cu privire la mediere.	Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților;	Pentru a evita confuziile și pentru a unifica sensul reglementărilor din cadrul normativ ce se referă la mediere, considerăm necesar de a insera în art.VIII pct.4 și în art.I pct.2 din proiect aceleași prevederi referitor la restituirea parțială sau integrală a taxei de stat plătită.

Concluzii

Prin prisma art.15, art.20, art.26 din Constituție, proiectul legii corespunde normelor constituționale și dezvoltă garanțiile accesului liber la justiție, oferind oricărei persoane posibilitatea de a soluționa litigiul prin intermediul unei căi alternative – medierea.

Odată cu adoptarea Legii cu privire la mediere nr.137 din 3 iulie 2015, se impunea operarea completărilor și modificărilor într-un șir de acte normative corelative. Prezentul proiect de lege a fost elaborat anume în vederea creării condițiilor necesare bunei implementări a legii nr.137/2015 și vine cu completări și modificări la mai multe acte normative care conține norme referitoare la mediere.

Normele propuse de autor corespund standardelor internaționale de referință, ori legea cu privire la mediere, ce este implementată de autor prin acest proiect de lege, a fost elaborată după standardele europene și internaționale în domeniul medierii.

Proiectul este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Referitor la mediere ca și cale alternativă de soluționare a litigiilor, jurisprudența Curții Constituționale nu cunoaște exemple de norme legale care să fi fost declarate neconstituționale.

Prevederile din proiect nu contravin jurisprudenței CtEDO. Convenția Europeană pentru Drepturile Omului protejează explicit în articolul 6 alin.(1) dreptul la un proces echitabil, ceea ce implică acordarea fiecărei persoane a dreptului de acces eficient la justiție. În jurisprudența sa Curtea Europeană s-a pronunțat asupra respectării art.6 din Convenție. Sub acest aspect proiectul legii cu privire la mediere este conform jurisprudenței CtEDO și nu îngreădește accesul liber la justiție.

După cum reiese și din scopul proiectului de lege, realizarea prevederilor cuprinse în acesta vor avea un impact pozitiv asupra populației. Funcționarea sistemului de soluționare alternativă a litigiilor este indispensabilă procesului de edificare a unui sistem judiciar eficient, având potențialul de a îmbunătăți accesul la justiție, de a reduce termenul necesar soluționării litigiilor, de a crește încrederea populației în actul justiției.

Proiectul de lege nu reglementează aspectul gender, nefiind depistate norme care ar discrimina sau limita drepturile, libertățile și șansele femeilor în raport cu bărbații.

Unele prevederi din proiect sunt expuse deficitar, cu lacune și erori, însă acestea pot fi excluse din conținutul textului.

Reieșind din cele expuse, considerăm oportun adoptarea proiectului de lege, cu luarea în considerație a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză.