

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectului Legii pentru completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225-XV din 30.05.2003 (art.174, 182'1, 182'2, ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 356 din 19 August 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 completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr.225-XV din 30.05.2003 (art.174, 182'1, 182'2, 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, Codul de procedură civilă este o lege organică, pe cale de consecință, și legea de completare a acestuia, la fel, este lege organică.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din nota informativă, proiectul de lege are ca scop introducerea unui nou capitol în Codul de procedură civilă pentru promovarea instituției medierii judiciare obligatorii, ca o modalitate indispensabilă de soluționare prealabilă și amiabilă a litigiilor, așa cum este prevăzut în Legea nr.137/2015 cu privire la mediere.

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.

Autorul menționează, în nota informativă, că proiectul dat de lege a fost consultat și coordonat cu Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, Procuratura Generală, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Avocatul Poporului, un șir de autorități publice centrale și alte instituții, iar obiecțiile și propunerile acestora au fost incluse în tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor. Autorul, însă, nu anexează avizele acestora și nici sinteza obiecțiilor și propunerilor, iar pe pagina web a Parlamentului este plasat doar Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

Plus la aceasta, nu există nici o informație despre faptul supunerii proiectului de lege consultărilor publice cu societatea civilă și recepționării recomandărilor din partea acestora, așa cum prevede art.21 din Legea privind actele legislative nr.780/2001 și Legea privind transparența în procesul decizional nr.239/2008.

Sub acest aspect, trebuie de subliniat faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea

inițiativei legislative, Parlamentul, implicit deputații, nu dispun de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina legislativă.

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.

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 îngrădi 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, precum și la etapa de examinare a cauzei în instanța de judecată. 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 acestor prevederi, 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 – mediarea.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Reglementările cuprinse în prezentul proiect de lege au pornit de la normele Legii cu privire la mediere nr.137/2015, prin care a fost instituită mediarea judiciară obligatorie, ca o modalitate indispensabilă de soluționare prealabilă și amiabilă a litigiilor.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În nota informativă a proiectului de lege găsim referințe la un șir de acte europene și internaționale în domeniul medierii. Printre acestea am putea evidenția: Recomandarea R (81) 7 a Comitetului de Miniștri cu privire la accesul la justiție; Recomandarea R (86) 12 a Comitetului de Miniștri cu privire la diminuarea sarcinii tribunalelor; Recomandarea R (93) 1 a Comitetului Miniștrilor cu privire la accesul efectiv la drept și la justiție pentru persoanele aflate în sărăcie extremă; Recomandarea R (94) 12 a Comitetului Miniștrilor cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor; Recomandarea R (95) 5 a Comitetului Miniștrilor cu privire la îmbunătățirea funcționării sistemelor și procedurii de recurs în materie civilă și comercială; Recomandarea R (98) 1 a Comitetului Miniștrilor; Recomandarea R (99) 19 a Comitetului Miniștrilor; Recomandarea R (2001) 9 a Comitetului Miniștrilor; Recomandarea R (2002) 10 a Comitetului Miniștrilor; Propunerile Comisiei Europene pentru Eficacitatea Justiției (14) din 7 decembrie 2007.

La fel, autorul aduce exemple din practica altor state care au implementat instituția medierii juridice, precum Italia, Germania, Japonia, Quebec, Romania.

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. Din contra, Curtea, în hotărârea n.14 din 15.11.2012 face trimitere și încurajează căile alternative de soluționare a litigiilor. În acest sens, hotărârea Curții relevă următoarele: "...81. Curtea atestă că, potrivit Recomandării CE nr.(81)7 privind mijloacele de facilitare a accesului la justiție, urmează a fi luate măsuri pentru facilitarea sau, după caz, încurajarea concilierii părților sau a soluționării conflictelor pe cale amiabilă înainte de demararea procedurii judiciare sau pe parcursul unei proceduri deja inițiate...82. În acest context, Curtea reține și Recomandarea CE nr. (2001)9 din 5 septembrie 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, care recomandă statelor să promoveze utilizarea căilor alternative de soluționare a litigiilor, iar anumite căi alternative, cum ar fi recursul administrativ intern, concilierea, mediarea și tranzacția, pot fi folosite înainte de a se recurge la instanța judecătorească. Utilizarea acestor modalități ar putea fi obligatorie, constituind o condiție prealabilă declanșării procedurilor legale.

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. În jurisprudența sa Curtea Europeană s-a pronunțat asupra respectării art.6 din Convenție. Sub acest aspect, proiectul legii este conform jurisprudenței CtEDO, întrucât acesta dezvoltă garanțiile accesului liber la justiție, oferind oricărei persoane posibilitatea de a soluționa litigiul prin intermediul unei căi alternative – medierea.

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, în contextul conformității proiectului cu standardele internaționale și europene, 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		pct.2	Articol unic. ... 2. Codul se completează cu capitolul XIII/1 cu următorul cuprins: Art.182/1. Medierea judiciară ... (2) La solicitarea părților, medierea poate avea loc și în alte cazuri decît cele prevăzute la alin.(1). ...	Inserarea expresiei "alte cazuri", fără specificarea, în mod expres, de către autor a acestor cazuri în care poate avea loc medierea, va genera interpretări abuzive și aplicare neunivocă a legii în practică, fiind la latitudinea subiectivă a instanței de a utiliza sau nu instituția medierii într-un litigiu sau altul.	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Prevederi discriminatorii;	Recomandăm revizuirea normei în scopul specificării exprese a cazurilor când poate avea loc medierea, fie, ca alternativă, autorul să instituie unele criterii în baza cărora un litigiu ar trebui să treacă prin procedura medierii.
2		pct.2	Articol unic. ... 2. Codul se completează cu capitolul XIII/1 cu următorul cuprins: ... Art.182/2. Procedura	Expresia „ <b>stabilește pentru părțile în proces data ședinței de soluționare</b> ”	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă;	Este necesar de a uniformiza terminologia, textul și sensul normelor utilizate în actele normative.

medierii judiciare (1) După acceptareaspre examinare a cererii de chemare în judecată în condițiileart.168 alin.(4),instanța în termen de 5 zile, stabilește pentru părțile în proces data ședinței de soluționare amiabilă a litigiului. (2) ... după text. (3) ... după text. ... (5) ... după text. Art.182/3. Confidențialitate a și interzicerea audierii participanților la procesul de mediere (1) ... după text. ... (3) ... după text.	<b>amiabilă</b> a <b>litigiului”</b> presupune o ședință obligatorie destinată soluționării amiabile a litigiului. Aceasta logică reiese din pct.2 al proiectului în care autorul propune în Codul de procedură civilă articolul 182/1 potrivit căruia medierea este o modalitate obligatorie de soluționare amiabilă a litigiului în anumite cazuri enumerare de autor. Însă, ațit Legea cu privire la mediere nr.137 din 03.07.2015 (art.21 alin.(1), cît și normele Codului de procedură civilă existente (art.185 alin.(1) lit.d), prevăd că ” <b>instanța propune părților să participe la o ședință de informare cu privire la soluționarea litigiilor prin mediere”.</b>  Deși în lege și în Cod nu e descriescumsînt aplicate aceste norme, reiese că instanța totuși numește o ședință specială destinată informării și soluționării amiabile a
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			litigiului. Considerăm oportun de a clarifica aceste momente și a nu da posibilitate mereu de interpretare diferită. Plus la aceasta, reieșind din cerințele art.19 lit.e) din Legea nr.780/2001, este necesar a se utiliza o terminologie constantă și uniformă în actele normative.		
3	pct.2	Articol unic. ... 2. Codul se completează cu capitolul XIII/1 cu următorul cuprins: ... Art.182/4. Încheierea tranzacției ... (2) În cazul în care părțile sînt de acord să soluționeze litigiul pe cale amiabilă, instanța de judecată pronunță o încheiere prin care dispune încetarea procesului. Încheierea trebuie să conțină condițiile tranzacției, confirmate de instanță. ...	Autorul nu a indicat termenul în care instanța de judecată va pronunța încheierea prin care dispune încetarea procesului de mediere judiciară. Acest termen trebuie corelat și cu termenul medierii judiciare, prevăzut în art.182/2alin.(5) din proiect, conform căruia acesta nu poate depăși de 45 zile de la data la care a fost fixată prima ședință de soluționare amiabilă a litigiului.	<b>Vulnerabilitate</b> Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Considerăm oportun de a indica termenul în care instanța de judecată va pronunța încheierea prin care dispune încetarea procesului de mediere judiciară.

## 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.

Proiectul de lege corespunde standardelor internaționale și europene în domeniul medierii, fiind preluate dintr-un șir de acte ale Uniunii Europene, ale Consiliului Europei, etc.

Proiectul sub aspect general 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. Din contra, Curtea, în jurisprudența sa, face trimitere și încurajează căile alternative de soluționare a litigiilor, printre care subliniază și medierea.

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 este conform jurisprudenței CtEDO, întrucât acesta dezvoltă garanțiile accesului liber la justiție, oferind oricărei persoane posibilitatea de a soluționa litigiul prin intermediul unei căi alternative – medierea.

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.

Notăm că acest proiect de lege conține și unele prevederi lacunare, însă acestea pot fi eliminate de autor.

În acest context, în scopul producerii impactului scontat, reiterăm necesitatea de îmbunătățire a prevederilor din proiect pentru a elimina orice factor de vulnerabilitate ce-l afectează, ținând cont de obiecțiile și recomandările formulate în prezentul raport de expertiză.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**