

17 Aprilie 2007, nr. 202

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii cu privire la mediere**

(înregistrat în Parlament cu numărul 1170 din 22 Martie 2007)

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 coruptibilității proiectului Legii cu privire la mediere.

### **Evaluarea generală**

**1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, 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.

**3. Scopul promovării proiectului.** Considerăm că scopul proiectului este determinat eronat în art.1, producîndu-se o confundare a acestuia cu "domeniul de reglementare". Scopul real al promovării proiectului, determinat și în nota informativă, constă în crearea cadrului legislativ pentru înființarea și funcționarea instituției medierii, în calitate de metodă alternativă procesului judiciar, menită să degreveze instanțele judecătorești de examinarea unor litigii (conflicte). Calitatea proiectului, abordarea generală și multiaspectuală a instituției medierii permite să conchidem că reglementările novatorii pot contribui la atingerea scopurilor enunțate. În același timp, statuarea și consolidarea instituției medierii necesită o atenție specială, acțiuni suplimentare de susținere, în special pentru popularizarea metodelor propuse, dar și în plan normativ: elaborarea modificărilor și completărilor în legislație (în special - penală, civilă, a familiei și de executare); elaborarea actelor normative subordonate legii; crearea carului instituțional etc.

### **Fundamentarea proiectului**

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

**5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă**

**6. Suficiența argumentării.** Reglementările în domeniu sînt necesare, elaborarea lor a fost prevăzută în actele de planificare strategică (Planul de acțiuni UE-RM), în Programul legislativ pentru anii 2005-2009 (HP Nr. 300-XVI din 24.11.2005), însă sub formă separată (medierea penală și civilă).

Cu toate acestea, argumentarea este insuficientă, deoarece, Regulamentul Parlamentului (art.44) și Legea privind actele legislative stabilesc că proiectul de act legislativ: - se depune spre dezbateră împreună cu o expunere a efectelor social-economice și de altă natură; - se indică persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul

elaborării; - dacă pentru executarea actului legislativ care se adoptă este necesară elaborarea altor acte legislative sau normative, se anexează lista acestora și/sau, după caz, și proiectele lor. Informațiile indicate nu sînt elucidate în cuprinsul Notei Informative, iar în cazul existenței acestora, conținutul lor nu este public.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Textul proiectului nu conține trimiteri exprese la legislația comunitară și standarde internaționale, doar în nota informativă se menționează studierea practicii internaționale în domeniu.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Proiectul nu este însoțit de fundamentare economico-financiară, deși implementarea unor prevederi ale acestuia va necesita cheltuieli financiare, inclusiv din surse bugetare (medierea garantată de stat, art.36 din proiect). Conform Legii privind actele legislative (lit. d) art.20) și Regulamentului Parlamentului (alin.(6) art.44), materialele respective urmau a fi elaborate și anexate la proiect.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Prevederile proiectului și aplicarea legislației în domeniu au scopul realizării compromisului între părțile unui conflict și se referă în temei la interesele acestor părți. În același timp și interesul public este protejat, evitîndu-se creșterea numărului de litigii și aglomerarea instanțelor de judecată, care ar putea fi eliberate pentru examinarea și soluționarea mai calitativă a litigiilor complexe și a încălcărilor grave ale legii.

Din aspectele date, considerăm că interesele/beneficiile private și publice sînt corelate și protejate, iar reglementările propuse nu vor avantaja neargumentat careva categorii distincte de subiecți sau instituții publice.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Nu pot fi stabilite aspecte care ar proba că aplicarea prevederilor din proiect poate aduce prejudicii esențiale unor subiecți determinați sau interesului general.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Codul de procedură penală (art.187, 276) și Codul de executare (art.232) conțin trimiteri sumare la instituția medierii, însă reglementările corespunzătoare necesită detalieri. Posibilități de aplicare a medierii sînt stabilite în legislația vamală și cea a muncii, însă cu abordare specifică. Prevederi suplimentare referitoare la instituția medierii și aplicarea ei necesită a fi adăugate în Codul de procedură civilă și în Codul familiei. Situația contractului de mediere ar necesita examinare prin prisma Codului civil (stabilirea categoriei de contract și aplicabilitatea normelor generale ale legislației civile asupra contractului de mediere). Este necesară și asigurarea compatibilității cu alte acte legislative: Codul fiscal - în partea referitoare la impozitarea mediatorilor; Legea privind recuperarea prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și instanțelor judecătorești - aceste instituții pot deveni părți la mediere etc.

Pentru depășirea situațiilor de neconcordanță, dispozițiile art.39 și 40 din proiect, referitoare la intrarea în vigoare a legii și aducerea legislației în concordanță cu prevederile ei, necesită reexaminare în scopul limitării aplicării noilor reglementări ce ar fi în contradicție cu cele anterioare.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Redactarea lingvistică și ortografică este corespunzătoare normelor în domeniu și cerințelor tehnicii legislative, existența unor neconcordanțe sumare nu are impact negativ esențial.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul nu propune crearea unor autorități publice noi și nici modificarea esențială a atribuțiilor autorităților existente. În același timp, unele atribuții acordate autorităților (în special, Ministerului Justiției), necesită concretizare, asupra aspectelor respective fiind expuse obiecții și propuneri în cuprinsul analizei detaliate (tabelului).

Statutul și competențele organelor cu drepturi de coordonare și autorizare în domeniu sînt reglementate adecvat, dar necesită și anumite precizări (a se vedea analiza detaliată).

Aspectele referitoare la asigurarea publicității și transparenței sînt reglementate suficient.

## 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.1	Prezenta lege determină... <u>în condițiile prevăzute de legislație.</u>	Utilizarea trimerii respective poate produce confuzie și nu este necesară.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimerere	A se exclude textul indicat.
2	Art.5	Art.5 alin.(3): Părțile au <u>și alte drepturi și responsabilități prevăzute de legislație.</u>	Formularea permite interpretări abuzive. Noțiunea "legislație" are sens larg, se referă și la acte normative subordonate. În cazul drepturilor și responsabilităților trimerile trebuie să fie cât mai concretizate.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimerere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se concretiza drepturile și responsabilitățile părților.
3	Art.6	Art.6 alin.(2): Calitatea de mediator este compatibilă cu altă calitate sau profesie, <u>exceptând cazurile de incompatibilitate prevăzute de legislația în vigoare.</u>	Incompatibilitățile urmează a fi stabilite expres, de legea-cadru.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimerere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se stabili expres și exhaustiv calitățile și profesiile (funcțiile) incompatibile cu calitatea de mediator.
4	Art.12	Art.12 lit. b): nu are <u>antecedente penale;</u>	Nu se concretizează situația referitor la antecedentele penale stinse, precum și categoriile de infracțiuni pentru care există antecedente (infracțiuni ușoare, din imprudență, care nu afectează probitatea și calitățile morale sau profesionale ale persoanei).	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	A se limita interdicția, a o face aplicabilă pentru cazurile intenționate, grave, în legătură cu domeniul de reglementare.
5	Art.12	Art.12 lit. c): posedă limba acceptată de <u>părțile care participă la mediere.</u>	Pentru activitatea profesionistă interdicția este stabilită a priori, fără ca părțile să fie identificate. Pentru activitatea liberă, interdicția nu poate fi aplicabilă deoarece părțile vor determina dacă sunt de acord să apeleze la mediator. Mediatorul poate apela la serviciile interpretului (traducătorului).	<b>Coruptibilitate</b> Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive	A se reexamina condiția respectivă.
6	Art.13	Art.13 alin.(2): Persoana care a <u>dobândit calitatea de mediator în străinătate...</u>	Nu sînt concretizate modalitățile de dobîndire a calității respective (profesionist sau liber), dovada deținerii (diplomă, atestat, certificat), modul de admitere (echivalarea cunoștințelor).	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept	A se concretiza modul de recunoaștere a calității de mediator profesionist pentru persoanele care au dobîndit calitatea în străinătate.
7	Art.16	Art.16 alin.(8): Regulamentul cu privire la înregistrarea birourilor mediatorilor <u>este aprobat de către ministrul justiției.</u>	Nu se specifică cine elaborează Regulamentul în cauză.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa	A se stabili competența elaborării Regulamentului respectiv (de către Consiliul de mediere, adunarea mediatorilor).
8	Art.18	Art.18 alin.(3): Mediatorul achită impozitele, contribuțiile de asigurări sociale de stat și medicale obligatorii, <u>în condițiile legii.</u>	Codul fiscal nu cunoaște asemenea categorie de contribuabili. Nu sînt reglementate aparte aspectele referitoare la achitarea impozitelor de către persoanele fizice și persoanele juridice mediatori. Nu este făcută diferențiere de impozitare - medierea nu este activitate antreprenorială, dar nu este inclusă nici în categorie specifică (similar avocaților și notarilor).	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimerere Concurența normelor de drept Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se reglementa distinct specificul impozitării mediatorilor persoane fizice și juridice.
9	Art.20	Art.20 alin.(2) lit. f): odată cu rămînerea definitivă și irevocabilă <u>a unei</u>	Nu se precizează gravitatea faptei pentru care survine condamnare și legătura acestei fapte cu activitatea de mediere.	<b>Coruptibilitate</b> Dezechilibru dintre încălcare și sancțiune Confundarea / dublarea tipurilor de	A se limita temeiurile de încetare a calității de mediator doar pentru comiterea unor

		<u>hotăriri de condamnare.</u>		răspundere juridică pentru aceeași încălcare	infracțiuni intenționate, grave, avînd legătură cu medierea, precum și dacă instanța stabilește interdicția exercitării activității respective.
10	Art.20	Art.20 alin.(3) și (4)	Nu sînt stabilite termene concrete de publicare a ordinului de suspendare/încetare, nici termene de radieră din tabel/anulare a atestatalui.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa unor termene concrete	A se stabili termene concrete pentru publicare și radieră informațiilor respective.
11	Art.22	Art.22 alin.(2): Consiliul de mediere este compus din 9 membri <u>desemnați de ministrul justiției</u> , dintre care cel puțin 7 <u>persoane sunt din rîndul mediatorilor sau fac parte din corpul științifico-didactic ori din cadrul unor asociații obștești.</u>	Componenta Consiliului este lăsată la discreția totală a Ministrului Justiției. Formularea opțională -"sau" - permite interpretări abuzive și aplicare casuală a legislației. Condiții speciale pentru membrii Consiliului nu sînt determinate (vechime, probitate) Corpul "științifico-didactic" este o noțiune nedefinită.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	A se preciza modul de formare a Consiliului (condiții speciale, alegerea/desemnarea majorității membrilor acestuia de către adunări reprezentative).
12	Art.22	Art.22 alin.(5): Calitatea de membru a Consiliului de mediere <u>nu este remunerată.</u>	Omiterea posibilităților de remunerare pentru activități sporește tendințele de influențare a deciziilor, de corupere a membrilor, determină atitudine formală față de atribuțiile încredințate.	<b>Coruptibilitate</b> Normă ineficientă	A se examina posibilitatea remunerării membrilor Consiliului, din contul bugetului de stat sau a taxelor de înregistrare și atestare a mediatorilor.
13	Art.22	Art.22 alin.(6): Regulamentul de funcționare a Consiliului de mediere <u>se aprobă de către ministrul justiției.</u>	Nu se stabilește instituția care elaborează respectivul regulament. Prin dreptul exclusiv de a elabora reglementările în domeniu pot fi exercitate influențe abuzive.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare	A se stabili competența elaborării Regulamentului respectiv (de către Consiliul de mediere, adunarea mediatorilor).
14	Art.25	Art.25 alin.(3): Examinarea sesizării se efectuează <u>în modul prevăzut stabilit de Consiliu.</u>	Aspectele examinării cazurilor de încălcare a legii nu sînt reglementate suficient. Consiliului i se acordă atribuții discreționare largi.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare	A se preciza că sesizările se examinează într-un termen anume, conform unui regulament public adoptat de Consiliu.
15	Art.25	Art.25 alin.(3): În cazul în care se stabilește existența unei încălcări, Consiliul <u>poate adopta</u> o hotărîre de sancționare.		<b>Coruptibilitate</b> Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	A se exclude alin.(6) ori a se lăsa dreptul de autentificare la discreția exclusivă a părților.
16	Art.32	Art.32 alin.(2) și (3) utilizează noțiunea " <u>interesul superior</u> ":	Noțiunea nu este definită.	<b>Coruptibilitate</b> Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	A se defini noțiunea respectivă ori a se renunța la ea.
17	Art.35	Art.35 este formulat astfel încît nici o persoană care deține funcție de ofițer de urmărire penală, procuror sau judecător nu poate fi mediator în cauze penale, indiferent dacă are sau nu vreo legătură cu cauza sau părțile la mediere.	Excluderea generală a justițiarilor nu este pe deplin argumentată, mulți dintre ei posedă anume capacitățile și aptitudinile necesare pentru a desfășura respectivele activități. Excluderea ar fi operantă cînd există anumite legături.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	A se stabili expres incompatibilitățile cu funcția de mediator.

18	Art.38	Art.38 alin.(2): Organul de urmărire penală sau instanța de judecată verifică ... și <u>procedează în conformitate cu legislația.</u>		<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere	A se concretiza acțiunile organelor competente.
19	Art.39 Art.40	Prezenta lege intră în vigoare <u>în termen de 3 luni de la data publicării.</u> Guvernul, <u>în termen de 6 luni</u> , va prezenta Parlamentului propuneri pentru aducerea legislației în conformitate cu prezenta lege.	Se atestă discrepanță între termenele de intrare în vigoare a legii și de aducere a legislației în concordanță cu prevederile ei. Nu se stabilește obligativitatea adoptării actelor normative subordonate necesare pentru aplicarea legii și nici obligativitatea asigurării concordanței cu normele legii a actelor normative în vigoare.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lipsa unor termene concrete	A se stabili termene mai restrânse pentru elaborarea și promovarea modificărilor în actele legislative și actele normative subordonate. A se stabili o corelare între intrarea în vigoare a legii și asigurarea concordanței legislației.

## Concluzii

Noul proiect de lege cu privire la mediere a eliminat mai multe lacune și reglementări neadecvate din proiectele anterioare și se prezintă un document mai calitativ. Ponderea elementelor de coruptibilitate sesizate nu este esențială, iar examinarea și înlăturarea celor care au fost indicate va contribui la perfecționarea textului și asigurarea unei reglementări moderne, conforme standardelor naționale și internaționale în materie. Îngrijorările esențiale vizează în special modul de constituire și activitate a Consiliului de mediere, de competența și probitate membrilor săi și de buna activitate a căruia va depinde în mare parte afirmarea instituției medierii în calitate de alternativă viabilă și eficientă procesului judiciar.

## Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției