

ANALIZA IMPACTULUI
în procesul de fundamentare a proiectului de lege
privind modificarea unor acte normative (medierea garantată de stat)

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza impactului a proiectului de lege privind modificarea unor acte normative (medierea garantată de stat)
Data:	2 februarie 2023
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Justiției
Subdiviziunea:	Direcția elaborare acte normative
Persoana responsabilă și datele de contact:	Victor Kalughin, consultant principal, Direcția elaborare acte normative, Tel.: (022) 20 14 69, E-mail: victor.kalughin@justice.gov.md

Compartimentele analizei impactului

1. DEFINIREA PROBLEMEI

a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate

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*.

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

La 21 aprilie 2009, prin *Hotărârea Guvernului nr. 303/2009* au fost aprobate *Condițiile de achitare din contul statului a serviciilor de mediere în cauze penale* (în continuare – *Condițiile de achitare*).

Acest act guvernamental a instituit mecanismul medierii garantate de stat, care reglementează criteriile și procedura de solicitare a achitării din contul statului a serviciilor de mediere, modul de remunerare a mediatorilor, precum și modalitatea de restituire a cheltuielilor. Autoritatea publică responsabilă pentru administrarea mecanismului a fost desemnat Ministerul Justiției.

Condițiile de achitare au fost aprobate în temeiul art. 35 din *Legea nr. 134/2007 cu privire la mediere*:

„Articolul 35. Medierea garantată de stat

În cazul medierii în cauzele penale în care împăcarea părților are drept rezultat înlăturarea răspunderii penale, părțile au dreptul de a beneficia de serviciile unui mediator plătit de stat, în condițiile stabilite de Guvern.”.

În pofida faptului că mecanismul medierii garantate de stat, aprobat de Guvern, avea drept scop instituirea unei proceduri care să asigure accesul efectiv al persoanelor social-vulnerabile la modalitățile alternative de soluționare a litigiilor, în practică, s-a constatat că *Condițiile de achitare* sunt profund deficiente. Or, acestea nu reglementează adecvat categoriile litigiilor disponibile, criteriile de beneficiere sau aspectele procedurale ori administrative ale sistemului instituit (aceste aspecte sunt descrise detaliat în cadrul următorului sub-compartiment al prezentei analize).

Astfel, din cauza caracterului lacunar al *Condițiilor de achitare*, din 2009 până în prezent, nu a fost înaintată nici o solicitare privind achitarea din contul statului a serviciilor de mediere.

Prin urmare, 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.

În acest context, în 2015, *Legea nr. 134/2007 cu privire la mediere* a fost abrogată prin adoptarea unui nou act legislativ în domeniu – *Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere* (în continuare – *Legea nr. 137/2015*), care este în vigoare și în prezent.

Spre deosebire de art. 35 din legea abrogată (expus *supra*), art. 40 din *Legea nr. 137/2015* prevede următoarele:

„Articolul 40. Medierea garantată de stat

În cadrul procesului de mediere, o parte sau ambele părți au dreptul de a beneficia de serviciile garantate de stat ale unui mediator în modul prevăzut de lege.”.

Astfel, în vederea înlăturării lacunelor esențiale ale mecanismului existent, temeiul legal pentru emiterea *Hotărîrii Guvernului nr.303/2009* a fost abrogat, fiind prevăzut expres că procedura medierii garantate de stat urmează a fi reglementată prin lege.

În privința acestui aspect, nota informativă a *Legii nr. 137/2015* stipulează următoarele:

„Un alt aspect al susținerii medierii de către stat constă în promovarea medierii garantate de stat. Condițiile și modul în care părțile vor putea beneficia de serviciile unui mediator plătit de stat, **urmează a fi stabilite în Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 198-XVI din 26.07.2007, drept urmare a modificării și completării acesteia**.”.

Deci, în *Legea nr. 137/2015* au fost introduse prevederi normative îndreptate spre abrogarea *Condițiilor de achitare*, precum și spre încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, prin modificarea *Legii nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat*.

Un astfel de mecanism este prezent în Țările de Jos și Lituania, fiind caracterizat prin eficacitate, accesibilitate și, în special – cost-eficiență sporită. Or, nu dublează procedurile și aspectele instituționale în privința serviciilor garantate de stat conexe justiției.

Referitor la avantajele atribuirii serviciilor de mediere în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, ne expunem detaliat în sub-compartimentul b¹) al compartimentului 4 din prezenta analiză.

Accentuăm că, în pofida prevederilor normative din *Legea nr. 137/2015*, până în prezent nu au fost operate modificările necesare în *Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat*.

Astfel, art. 40 din *Legea nr. 137/2015* rămîne a fi, în continuare, neexecutat.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

1. Serviciile de mediere garantată de stat sunt acordate doar pentru cauzele penale

În conformitate cu pct. 1 din *Condițiile de achitare*, serviciile de mediere plătite din contul statului se acordă doar în cauzele penale în care împăcarea conduce la înlăturarea răspunderii penale conform art. 109 din *Codul penal* și art. 276 din *Codul de procedură penală*.

Acest fapt constituie o restrângere esențială. Or, examinând datele statistice privind medierea ordinară (care nu este achitată din contul statului), constatăm că numărul solicitărilor pentru efectuarea medierii în cauzele penale este extrem de redus.

În perioada anilor 2019-2021, au fost înaintate:

- în 2019 doar 7 adresări (0,98% din numărul total de adresări);
- în 2020 doar 8 adresări (0,57% din numărul total de adresări);
- în 2021 doar 7 adresări (0,66% din numărul total de adresări).¹

Se atestă că majoritatea solicitărilor privind soluționarea litigiilor prin mediere sunt înaintate în cauzele comerciale, civile și familiale:

- în 2019 – 674 adresări (95% din numărul total de adresări);
- în 2020 – 1376 adresări (99,2% din numărul total de adresări);
- în 2021 – 1041 adresări (98,3% din numărul total de adresări).²

Astfel, reglementările actuale îngreșesc persoanelor social-vulnerabile accesul plener și efectiv la serviciile de mediere garantată de stat. Or, actualmente, acest mecanism este disponibil doar în cadrul litigiilor penale – în timp ce medierea reprezintă o instituție care este solicitată primordial în litigiile de drept privat.

Numărul foarte redus de solicitări este determinat de faptul că în cadrul proceselor penale justițiabilii preferă să apeleze la procedura de împăcare, fără a solicita acordarea serviciilor de mediere. Or, instituția împăcării, reglementată la art. 109 din *Codul penal* și art. 276 din *Codul de procedură penală*, nu implică cheltuieli financiare, antrenarea unor persoane terțe sau parcurgerea unor proceduri formale și îndelungate.

În susținerea acestei concluzii sunt datele statistice care se referă la încetarea cauzelor penale în legătură cu împăcarea părților. Astfel, în perioada anilor 2019-2021, fiind încetate:

- în 2019 – 1975 cauze la faza urmăririi penale și 894 cauze în instanța de judecată (în total – **2869** cauze);³
- în 2020 – 1694 cauze la faza urmăririi penale și 585 cauze în instanța de judecată (în total – **2279** cauze);⁴
- în 2021 – 1611 cauze la fază urmăririi penale și 708 cauze în instanța de judecată (în total – **2319** cauze).⁵

Observăm că, în raport cu numărul de medieri care au fost realizate în aceeași perioadă de referință, numărul cauzelor încetate prin împăcarea părților este unul semnificativ, fiind determinat de celeritatea, flexibilitatea și lipsa cheltuielilor suplimentare ale instituției împăcării.

Prin urmare, necesitatea extinderii medierii garantate de stat pentru litigiile de drept privat este pregnantă.

¹ Rapoartele de date statistice cu privire la litigiile soluționate pe calea medierii pentru anii 2019-2021:

<https://mediere.gov.md/ro/documents-terms/date-statistice>

² *Ibidem*.

³ Raportul despre activitatea procuraturii în anul 2019:

<http://procuratura.md/file/Raport%20public%20Procuratura%202019%20rectificat%2004.05.2020%20.pdf>

⁴ Raportul despre activitatea procuraturii în anul 2020:

<http://procuratura.md/file/Raport%20de%20activitate%20a%20Procuraturii%20Republicii%20Moldova%20pentru%20anul%202020.pdf>

⁵ Raportul despre activitatea procuraturii în anul 2021:

http://procuratura.md/file/2022-03-21_RAPORT%20de%20activitate%20FINAL.pdf

2. Mecanismul actual al medierii garantate de stat este neclar și inaccesibil

În cercetarea Institutului de Reforme Penale „*Medierea garantată de stat. Analiză empirică a situației și perspective pentru Republica Moldova*”, au fost expuse următoarele concluzii generale în privința mecanismului actual al medierii garantate de stat:

„[...] Mecanismul existent [...] a fost declarat inaplicabil de majoritatea mediatorilor (11). Unele neajunsuri ale mecanismului au fost remarcate de 6 mediatori, iar 5 mediatori au declarat că nu cunosc despre existența lui.

[...]

Cercetarea de teren a confirmat că conlucrarea părților pe cazuri cu implicarea medierii întâmpină dificultăți serioase, cauzate de aplicarea redusă a mecanismului MGS și lipsei de coordonare a acțiunilor între părți. La rândul său, aplicarea redusă a MGS este cauzată de o serie de factori obiectivi și subiectivi, care influențează procesul:

1. Cadrul legal neclar și multiple formalități ineficiente pentru aplicarea practică;
 2. Cunoașterea slabă sau necunoașterea mecanismului MGS, neîncredere în eficiența mecanismului MGS și în competența mediatorului;
 3. Pasivitate și neîncredere în eficiența și utilitatea medierii sau a mediatorului din partea organului de urmărire penală, a instanței de judecată, a avocatului sau a părților;
 4. Lipsa de conlucrare și coordonare a acțiunilor din partea profesioniștilor în domeniul justiției față de aplicarea MGS;
- [...]”⁶

Una din problemele esențiale ale mecanismului existent constă în inaccesibilitatea acestuia, atât pentru justițiabili, cât și pentru practicieni.

Această particularitate este determinată de mai multe aspecte:

- 1) din cauza că mecanismul medierii garantate de stat este reglementat printr-un act normativ subordonat legii, se atestă că practicienii (organul de urmărire penală, procurorii, judecătorii, avocații) neglijează aplicarea prevederilor *Condițiilor de achitare* în raport cu justițiabili. De exemplu, în pofida faptului că pct. 6 din *Condiții* prevede că organul de urmărire penală sau instanța de judecată sunt obligate să informeze făptuitorul și victima cu privire la dreptul special de a beneficia de servicii de mediere plătite din contul statului – în practică, odată ce o astfel de obligație nu este reglementată expres la nivelul legislației proces-penale, aceasta este neglijată. Or, în conformitate cu art. 2 alin. (4) din *Codul de procedură penală*, normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în cod;
- 2) mai grav, după cum reiese din cercetarea Institutului de Reforme Penale, o mare parte din practicieni (chiar și mediatori), nu cunosc despre existența acestui mecanism.
- 3) prevederile din *Condițiile de achitare* nu reglementează deplin procedura de remunerare a mediatorilor, determinând neclarități în privința momentului admiterii solicitării, precum și a achitării serviciilor respective;

⁶ *Medierea garantată de stat. Analiză empirică a situației și perspective pentru Republica Moldova*, Institutul de Reforme Penale, Chișinău, 2020, pp. 47, 48 și 58:

<https://irp.md/library/1306-cercetarea-mediarea-garantat-de-stat-analiz-empiric-a-situatiei-i-perspective-pentru-republica-moldova.html>

- 4) lipsa reglementărilor privind modul de evaluare și de compensare a cheltuielilor în raport cu serviciile de mediere pe fiecare caz în parte, precum și alocarea resurselor financiare în parte;
- 5) mecanismul actual creează paralelisme administrative și instituționale în materia serviciilor garantate de stat conexe justiției. Inexistența unei autorități centralizate, sub auspiciul căreia ar fi încadrate acestea, creează deficiențe pentru justițiabili. Or, ei nu sunt familiarizați cu multitudinea reglementărilor sau a procedurilor existente.

3. Administrarea medierii garantate de stat de către Ministerul Justiției

În conformitate cu *Condițiile de achitare*, examinarea solicitărilor privind acordarea serviciilor de mediere plătite de stat, precum și examinarea rapoartelor prezentate de către mediatori și remunerarea nemijlocită a acestora – sunt sarcini puse în competența Ministerului Justiției.

Atribuirea ministerului a competenței de administrare a mecanismului medierii garantate de stat reprezintă o abordare instituțională improprie, ce nu respectă principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate. Or, conform art. 4 pct. 1 lit. b) din *Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate*, în activitatea autorităților centrale de specialitate este imperativă delimitarea funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor, de funcțiile de implementare a acestora.

Astfel, administrarea medierii garantate de stat de către Ministerul Justiției comportă un caracter lacunar, determinat de o serie de deficiențe instituționale și funcționale:

- 1) în cadrul structurii organizaționale a aparatului central al Ministerului Justiției nu există subdiviziuni interne care să dispună de competență funcțională pentru recepționarea, examinarea și soluționarea solicitărilor justițiabililor sau de recepționarea și examinarea rapoartelor mediatorilor;
- 2) insuficiența personalului existent, or, conform pct. 6 din *Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 698/2017*, ministerul este responsabil pentru 16 domenii de competență;
- 3) ministerul nu dispune de acces la bazele de date relevante pentru a putea efectua verificarea reală a informațiilor privind venitul solicitanților. Astfel, *ab initio*, mecanismul de calculare al venitului solicitanților este inexistent, în pofida faptului că de serviciile de mediere garantată de stat pot beneficia doar persoanele ale căror venit mediu lunar este mai mic decât salariul minim lunar pe țară stabilit de Guvern.

4. Neexecutarea articolului 40 din Legea nr. 137/2015

După cum a fost menționat în sub-compartimentul anterior, art. 40 din *Legea nr. 137/2017* a abrogat temeiul legal al *Condițiilor de achitare* și prevede expres că părțile pot beneficia de serviciile de mediere garantată de stat în modul prevăzut de lege. Iar, nota informativă a *Legii nr. 137/2015* prevede următoarele:

„Un alt aspect al susținerii medierii de către stat constă în promovarea medierii garantate de stat. Condițiile și modul în care părțile vor putea beneficia de serviciile unui mediator plătit de stat, **urmează a fi stabilite în Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 198-XVI din 26.07.2007, drept urmare a modificării și completării acesteia.**”.

În pofida acestor reglementări normative, pînă în prezent nu au fost operate modificările necesare în vederea încorporării serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, prin operarea modificărilor necesare în *Legea nr. 198/2007 cu*

<i>privire la asistența juridică garantată de stat. Astfel, art. 40 din Legea nr. 137/2015 rămîne a fi neexecutat.</i> Din acest considerent, remedierea deficiențelor descrise anterior nu a fost realizată.	
d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție	
Din 2009, pînă în prezent, nu a fost înaintată nici o solicitare privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat. Astfel, lipsa de intervenție va determina în continuare inaccesibilitatea modalităților alternative de soluționare a litigiilor pentru persoanele social-vulnerabile, precum și neexecutarea art. 40 din <i>Legea nr. 137/2015</i>.	
e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului	
Intervenția statului este condiționată în principal de art. 40 din <i>Legea nr. 137/2015</i>, după cum a fost descris detaliat în sub-compartimentele anterioare. Mai mult, intervenția propusă este trasată expres în acțiunea 2.4.1. lit. d) din <i>Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025</i>, aprobat prin <i>Legea nr. 211/2021</i>: „Îmbunătățirea mecanismului medierii garantate de stat în cauzele penale, cu extinderea și la cauzele contravenționale și civile”. Adițional, acest obiectiv este trasat în acțiunea nr. 8.5 din <i>Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023</i>, aprobat prin <i>Hotărîrea Guvernului nr. 90/2023</i>. Cadrul normativ actual aplicabil raporturilor analizate sunt: 1) <i>Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere</i>; 2) <i>Condițiile de achitare din contul statului a serviciilor de mediere în cauze penale</i>, aprobate prin <i>Hotărîrea Guvernului nr. 303/2009</i>; 3) <i>Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat</i>. Carențele prevederilor normative în vigoare au fost descrise detaliat în sub-compartimentele b), c) și d) din prezentul compartiment.	
2. STABILIREA OBIECTIVELOR	
a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)	
1) Sporirea numărului de solicitări privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat (cel puțin 50 de solicitări anual); 2) Extinderea medierii garantate de stat la cauzele contravenționale și civile; 3) Reglementarea mecanismului medierii garantate de stat la nivel de lege organică; 4) Administrarea mecanismului de către o autoritate publică care să asigure: a) examinarea și verificarea reală, efectivă și operativă a solicitărilor înaintate (în special a informațiilor din declarațiile de venit ale beneficiarilor); b) accesibilitatea serviciilor de mediere garantată de stat în teritoriu; c) cheltuieli financiare minime.	
3. IDENTIFICAREA OPȚIUNILOR	
a) Expuneți succint opțiunea care presupune lipsa de intervenție	
Consecințele lipsei de intervenție au fost expuse în sub-compartimentul d) din compartimentul 1, în coroborare cu sub-compartimentele b) și c).	
b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicînd cum acestea țințesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate	

Principalele prevederi ale proiectului constau în încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat.

Astfel, pentru înlăturarea deficiențelor expuse în cadrul sub-compartimentelor anterioare, precum și în vederea executării art. 40 din *Legea nr. 137/2015*, se propune completarea *Legii nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat* (în continuare – *Legea nr. 198/2007*) cu capitolul IV¹, care va introduce următoarele modificări conceptuale:

1. Administrarea mecanismului medierii garantate de stat de către Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat

În vederea înlăturării deficiențelor instituționale descrise anterior, se atestă că Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (în continuare – CNAJGS) este cea mai potrivită autoritate publică pentru gestionarea serviciilor de mediere garantată de stat, pornind de la capacitățile operaționale și financiare înalte, care vor asigura atingerea deplină a obiectivelor trasate *supra* (descrierea detaliată a beneficiilor este realizată la sub-compartimentul b¹) din compartimentul 4 al prezentei analize). Iar pentru reprezentarea adecvată a mediatorilor în cadrul acestui organ, se propune extinderea Consiliului cu 2 membri suplimentari, desemnați de Consiliul de Mediere.

2. Extinderea categoriilor de litigii pentru care pot fi acordate serviciile de mediere garantată de stat

Pentru asigurarea accesului efectiv la metodele alternative de soluționare a litigiilor, serviciile de mediere garantată de stat vor fi acordate:

- a) în cauzele penale în care împăcarea conduce la înlăturarea răspunderii penale, în conformitate cu art. 109 din *Codul penal nr. 985/2002* și art. 276 din *Codul de procedură penală nr. 122/2003*;
- b) în cauzele contravenționale în care împăcarea conduce la înlăturarea răspunderii contravenționale, în conformitate cu art. 26 lit. c) și c¹), precum și art. 29 din *Codul contravențional nr. 218/2008*;
- c) în cauzele civile în care părțile pot dispune liber prin tranzacție, în condițiile legii.

3. Reglementarea detaliată, la nivelul unei legi organice, a procedurii de acordare a medierii garantate de stat

Pentru a exclude deficiențele determinate de caracterul infralegislativ al mecanismului actual al medierii garantate de stat, se propune completarea *Legii nr. 198/2007* cu reglementări detaliate privind:

- a) criteriile și condițiile de acordare a serviciilor de mediere garantată de stat;
- b) modalitatea de înaintare a cererii de către solicitant;
- c) termenul și modul de examinare a cererii;
- d) mecanismul de recuperare a cheltuielilor bugetare în cazul înaintării unor date eronate;
- e) statutul mediatorilor care acordă servicii de mediere garantată de stat, precum și procedura de selectare a acestora;
- f) raportarea și remunerarea mediatorilor;
- g) asigurarea calității serviciilor de mediere garantată de stat.

Beneficiul esențial al acestor reglementări constă în posibilitatea integrării organice în cadrul *Legii nr. 198/2007*. Toate aspectele enumerate vor fi reglementate în mod similar cu prevederile privind asistența juridică calificată (capitolul IV din *Legea nr. 198/2007*). Datorită acestui fapt, mecanismul de mediere garantată de stat va fi mult mai accesibil și clar, atât pentru justițiabili, cât și practicieni. Or, acesta va fi similar cu mecanismul de asistență juridică calificată, care, în

prezent, este gestionat eficient (numai pe parcursul anului 2022 au fost înregistrate 50 360 cazuri de asistență juridică calificată).⁷

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

Opțiunea alternativă constă în atribuirea competenței de administrare a mecanismului medierii garantate de stat către Consiliul de Mediere.

În acest sens, art. 40 din *Legea nr. 137/2015* ar urma să fie modificat, astfel încât să prevadă că în cadrul procesului de mediere, o parte sau ambele părți au dreptul de a beneficia de serviciile garantate de stat ale unui mediator în modul stabilit de Guvern.

Ulterior, Guvernul, în baza acestui temei juridic ar urma să aprobe Regulamentul privind condițiile și procedura de acordare și achitare a serviciilor de mediere garantată de stat, care ar reglementa următoarele aspecte:

- 1) categoriile cauzelor pentru care pot fi acordate serviciile de mediere garantată de stat și condițiile de acordare;
- 2) procedura de solicitare a achitării din contul statului a serviciilor de mediere;
- 3) modul de remunerare a mediatorilor;
- 4) declarația-tip cu privire la venituri;
- 5) alte aspecte importante.

4. ANALIZA IMPACTURILOR OPȚIUNILOR

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Cu privire la efectele negative ale stării actuale și evoluția acestora în viitor ne-am expus detaliat în sub-compartimentele b) și d) din compartimentul 1 al prezentei analize.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

COSTURI:

Impactul sub formă de costuri este de natură financiară.

Datorită faptului că, actualmente, pentru administrarea sistemului de asistență juridică garantată de stat este alocată o finanțare adecvată (numai în 2022 – 5 949,8 mii lei), CNAJGS deja dispune de capacități instituționale și operaționale suficiente pentru a gestiona și serviciile de mediere garantată de stat (referitor la acest aspect ne expunem detaliat la „**BENEFICII**” din prezentul sub-compartiment).

Astfel, nu vor fi necesare cheltuieli financiare suplimentare pentru însăși administrarea mecanismului.

Însă, pornind de la faptul că proiectul propune extinderea medierii garantate de stat, atât pentru cauzele contravenționale, cât și, în special, cauzele civile – numărul solicitărilor privind acordarea serviciilor de mediere va depăși resursele financiare alocate în prezent pentru remunerarea mediatorilor (pentru anul 2023 – 50 000 lei).

Deci, vor fi necesare cheltuieli financiare suplimentare doar pentru remunerarea mediatorilor care vor acorda servicii de mediere garantată de stat.

⁷ Raportul anual de activitate al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (1 ianuarie-31 decembrie 2022), aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 12/2023, p. 6:

https://cnajgs.md/uploads/asset/file/ro/1799/Raportul_anual_de_activitate_CNAJGS_2022_final_2.pdf

Pornind de la caracterul novator al prevederilor propuse, prognozarea exactă a numărului de solicitări care vor fi înaintate, precum și prognozarea exactă a sumei destinate pentru remunerarea mediatorilor nu este posibilă. Astfel, pentru primul an de implementare a prevederilor proiectului (2024) va fi necesară alocarea unei sume estimative, pornind de la datele statistice și indicatorii existenți. În acest sens, se va ține cont de principiul fundamentării analizei, prevăzut la pct. 9 spb. 1) din *Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative*, aprobată prin *Hotărârea Guvernului nr. 23/2019*, conform căruia orice concluzie formulată în cadrul analizei necesită a fi argumentată în baza datelor disponibile sau, în cazurile când acestea lipsesc, în baza presupunerilor clare și logice, care sunt explicate.

Prin urmare, pornind de la datele și indicatorii existenți, pentru remunerarea mediatorilor se estimează necesitatea alocării sumei anuale de 200 mii lei (surse financiare suplimentare de 150 mii lei în raport cu anul 2023).

Această concluzie reiese din faptul că numărul solicitărilor care vor fi înaintate pentru acordarea serviciilor de mediere garantată de stat se estimează a fi mic – **în jur la 50 de solicitări anual**. O astfel de estimare se întemeiază pe următoarele:

- 1) În conformitate cu datele statistice privind asistența juridică garantată de stat, majoritatea solicitărilor și cazurilor de acordare a asistenței juridice calificate sunt în litigiile penale și contravenționale (**anual peste 90%**).⁸ O astfel de particularitate se datorează faptului că majoritatea solicitanților serviciilor garantate de stat sunt persoane social-vulnerabile. Iar, din punct de vedere criminologic, persoanele din această categorie socială sunt disproporțional supuși riscului să fie în conflict cu legea (*i.e.* săvârșirea infracțiunilor sau contravențiilor) ori să fie victime a unor acte infracționale. În comparație, în cauzele civile numărul solicitărilor și a cazurilor de acordare a asistenței juridice garantate de stat este foarte redus (**circa 7% anual**).⁹
- 2) *Per a contrario*, după cum s-a constatat în sub-compartimentul c) din compartimentul 1 al prezentei analize – examinând datele statistice privind medierea ordinară (care nu este achitată din contul statului) – se atestă că numărul solicitărilor pentru efectuarea medierii în cauzele penale este foarte mic (7-8 cazuri anual). Absoluta majoritatea din solicitările privind soluționarea litigiilor prin mediere sunt înaintate în litigiile de drept privat (98-99%). Mai mult decât atât, din cadrul acestei categorii, partea dominantă a solicitărilor se referă la litigiile comerciale:¹⁰
 - în 2019 – 393 adresări (55,4% din numărul total de adresări);
 - în 2020 – 910 adresări (65,6% din numărul total de adresări);
 - în 2021 – 576 adresări (54,3% din numărul total de adresări).

Astfel, cauzele comerciale reprezintă majoritatea cazurilor în care sunt acordate serviciile de mediere.

- 3) Sintetizând cele expuse *supra*, pornind de la faptul că: (1) asistența juridică garantată de stat este solicitată de persoane social-vulnerabile, primordial în cauzele penale, și (2) *per a contrario*, medierea este realizată aproape exclusiv în litigiile de drept privat (cu precădere în litigiile comerciale) – concluzionăm că numărul solicitărilor pentru acordarea serviciilor de mediere garantată de stat va fi unul redus (**circa 50 de cereri anual**). Or,

⁸ Sistemul de evidență automatizată a datelor statistice (SIA CNAJGS) – <https://statistica.cnajgs.md/>

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Rapoartele de date statistice cu privire la litigiile soluționate pe calea medierii pentru anii 2019-2021: <https://mediere.gov.md/ro/documents-terms/date-statistice>

persoanele social-vulnerabile dispun de mijloace financiare limitate și nu sunt antrenate în relații comerciale complexe, care să necesite solicitarea serviciilor de mediere.

- 4) Un tablou identic este prezent și în alte state în care serviciile de mediere garantată de stat au fost încorporate în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat.

În Lituania (stat cu numărul populației identic cu cel al Republicii Moldova), în anul 2021, au fost înaintate 40 de solicitări privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat (excluzând cazurile în care medierea este obligatorie conform legislației familiale a Lituaniei, or, în Republica Moldova nu există instituția medierii obligatorii).¹¹ Acest număr constituie 0,14% din numărul total de cazuri de acordare a asistenței juridice garantate de stat.¹² Deși, în 2020 erau înregistrate mai multe solicitări – 82 (i.e. 0,22% din numărul total de cazuri de acordare a asistenței juridice garantate de stat).¹³

Similar, în Țările de Jos numărul de cazuri în care s-au acordat servicii de mediere garantată de stat constituie doar 3% din cazurile de acordare a asistenței juridice.¹⁴

- 5) În fine, pentru 50 de cazuri anuale în acordarea serviciilor de mediere garantată de stat, **se estimează necesitatea alocării a sumei de 200 mii lei anual**. Astfel, în mediu, pentru o cauză fiind preconizată o sumă adecvată pentru remunerarea mediatorilor – 4 000 lei.

BENEFICII:

1. Administrarea efectivă a serviciilor de mediere garantată de stat, datorită capacităților operaționale înalte ale CNAJGS

Numai în anul 2022, pentru administrarea sistemului de asistență juridică garantată de stat a fost alocată suma de 5 949,8 mii lei.¹⁵ Datorită unei finanțări adecvate pentru gestionarea sistemului, CNAJGS se caracterizează prin capacități operaționale înalte, în special datorită următoarelor particularități:

- 1) CNAJGS dispune de 4 oficii teritoriale, care sunt persoane juridice de drept public și funcționează în orașele (municipiile) de reședință a curților de apel (Chișinău, Bălți, Cahul, Comrat).

Oficiile teritoriale ale CNAJGS asigură acordarea de asistență juridică garantată de stat în principalele centre demografice, prin exercitarea următoarelor funcții:

- a) organizarea acordării de asistență juridică garantată de stat, precum și încheierea contractelor cu subiecții care acordă asistență juridică;
- b) examinarea cererilor și documentelor prezentate de solicitanții de asistență juridică garantată de stat, precum și deciderea asupra acordării unei astfel de asistențe;
- c) numirea avocaților care să acorde asistență juridică calificată, inclusiv asistență juridică de urgență; încheierea de contracte de colaborare cu para-juriști și cu asociațiile obștești care acordă asistență juridică garantată de stat;

¹¹ Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos 2021 metų veiklos ataskaita, p. 52:

<https://vgtpt.lrv.lt/uploads/vgtpt/documents/files/VEIKLOS%20ATASKAITA%202021.pdf>

¹² *Ibidem*, p. 21.

¹³ *Ibidem*, pp. 52 și 21.

¹⁴ De Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2021 „De Raad middenin de samenleving”*:

<https://jaarverslag.raadvoorrechtsbijstand.org/kerncijfers-wrb/gebruik-tweedelijnsrechtsbijstand/>

¹⁵ *Raportul anual de activitate al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (1 ianuarie-31 decembrie 2022)*, aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 12/2023, p. 10:

https://cnaigs.md/uploads/asset/file/ro/1799/Raportul_anual_de_activitate_CNAJGS_2022_final_2.pdf

- d) colectarea de date statistice referitor la necesitățile de asistență juridică garantată de stat și la nivelul lor de acoperire în teritoriu;
- e) reprezentarea intereselor statului în procesele ce țin de contestarea deciziei privind recuperarea cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat;
- f) solicitarea intentării procedurii de executare silită a deciziei privind recuperarea cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat;
- g) îndeplinirea altor funcții prevăzute de lege.

Datorită existenței oficiilor teritoriale CNAJGS – cu acoperirea principalelor centre demografice din Republica Moldova – pentru serviciile de mediere garantată de stat va fi asigurată o veritabilă accesibilitate teritorială pentru beneficiari.

- 2) Oficiile teritoriale și aparatul administrativ al CNAJGS dispun de un personal consolidat, care asigură realizarea operativă a funcțiilor și sarcinilor necesare pentru administrarea efectivă a sistemului de asistență juridică garantată de stat.

Astfel, în prezent, în cadrul oficiilor teritoriale și al aparatului administrativ sunt încadrați:

- a) 22 specialiști principali;
- b) 5 contabili-șefi;
- c) 4 coordonatori ai oficiilor teritoriale;
- d) 1 director executiv al aparatului administrativ al CNAJGS;
- e) 1 consilier.

Mai mult decât atât, în urma ultimelor modificări efectuate prin *Legea nr. 272/2022 pentru modificarea Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar*, nivelul de salarizare al personalului nominalizat a fost majorat semnificativ, fiind la un nivel adecvat în raport cu complexitatea și volumul de muncă.

Astfel, personalul existent va permite exercitarea efectivă și eficientă a atribuțiilor relevante în domeniul administrării serviciilor de mediere garantată de stat.

- 3) Oficiile teritoriale ale CNAJGS sunt conectate la un șir de baze de date prin intermediul platformei guvernamentale de interoperabilitate, fapt care permite verificarea reală și operativă a informațiilor din declarațiile de venit ale solicitanților de asistență juridică garantată de stat.

Tocmai datorită conexiunii la bazele de date relevante, în 2022 au fost emise 1 237 decizii de refuz în acordarea asistenței juridice calificate.¹⁶

- 4) CNAJGS gestionează și dezvoltă în continuu sistemul de evidență automatizată a datelor statistice (SIA CNAJGS) și a paginii web.¹⁷

Sistemul existent va oferi posibilitatea evaluării și monitorizării efective a datelor statistice privind toate particularitățile relevante a cazurilor de acordare a serviciilor de mediere garantată de stat, precum:

- a) natura litigiilor (comercial, familial, penal, contravențional, etc.);
- b) numărul cazurilor de acordare a serviciilor de mediere după criteriul naturii litigiilor;

¹⁶ Raportul anual de activitate al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (1 ianuarie-31 decembrie 2022), aprobat prin Hotărârea CNAJGS nr. 12/2023, p.8.

https://cnaigs.md/uploads/asset/file/ro/1799/Raportul_anual_de_activitate_CNAJGS_2022_final_2.pdf

¹⁷ <https://statistica.cnaigs.md/>

- c) datele cu privire la particularitățile beneficiarilor a serviciilor de mediere garantată de stat, precum:
 - cetățenia;
 - sexul;
 - vârsta;
 - etnia;
 - gradul și tipul de dizabilitate;
 - statutul special.
- d) alte date relevante.

Evidența detaliată a datelor statistice cu privire la particularitățile cauzelor de acordare a serviciilor de mediere garantată de stat va permite efectuarea analizei demografice a beneficiarilor și, subsecvent, ajustarea cadrului normativ sau instituțional la necesitățile și problemele care reiese din datele sintetizate.

Sistemul existent este accesibil, atât pentru specialiștii din cadrul oficiilor teritoriale, pentru avocați și para-juriști, precum și pentru publicul larg. Baza de date este complexă și permite selectiv, și detaliat, accesul imediat la orice tip de statistică cu privire la serviciile de asistență juridică garantată de stat. Sistemul permite generarea automată a deciziilor, colectarea și sistematizarea automată, pe criteriile prestabilite a datelor statistice necesare dezvoltării sistemului de asistență juridică garantată de stat. În același timp, sistemul asigură optimizarea schimbului de date dintre oficiile teritoriale ale CNAJGS, facilitează munca angajaților, constituind o bază de date centralizată a activității oficiilor teritoriale ale CNAJGS.

- 5) CNAJGS a fost instituit și activează din anul 2008. Astfel, sistemul de asistență juridică garantată de stat s-a aflat în continuă evoluție și perfecționare din punct de vedere instituțional și operațional. Din 2008, până în prezent, CNAJGS a acumulat experiențe vaste în acordarea serviciilor garantate de stat conexe justiției, care permite gestionarea, în continuu, a unui volum înalt de cauze.

Astfel, numai în anul 2022 au fost înregistrate 64 132 cazuri de acordare a asistenței juridice garantate de stat, din care:

- a) 50 360 cazuri de asistență juridică calificată; și
- b) 13 772 cazuri de asistență juridică primară.

Aceste experiențe și capacități instituționale vor fi esențiale în vederea implementării efective a noului mecanism al medierii garantate de stat.

2. Lipsa cheltuielilor financiare suplimentare pentru administrarea mecanismului

Datorită estimării a unui număr redus de solicitări privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat (*circa* 50 de solicitări anual), CNAJGS deja dispune de capacitățile operaționale și instituționale necesare în vederea administrării și a mecanismului medierii garantate de stat. Or, după cum a fost expus *supra*, pentru administrarea sistemului de asistență juridică garantată de stat sunt alocate resurse financiare adecvate (numai în 2022 – 5 949,8 mii lei).

3. Reprezentativitatea înaltă a tuturor subiecților relevanți din sistemul justiției

CNAJGS este un organ colegial, care este format din reprezentații tuturor autorităților care au implicare directă în asigurarea aplicării eficiente a serviciilor de mediere garantată de stat:

- a) 2 membri desemnați de Ministerul Justiției;

- b) 2 membri desemnați de Uniunea Avocaților;
- c) un membru desemnat de Consiliul Superior al Magistraturii;
- d) un membru desemnat de Ministerul Finanțelor;
- e) un membru desemnat din partea asociațiilor obștești sau a mediului academic.

Adițional, prin proiect se propune completarea componenței CNAJGS cu 2 membri desemnați de Consiliul de Mediere. Astfel, componența totală va fi de 9 membri.¹⁸

Prezența în cadrul CNAJGS inclusiv a reprezentanților Ministerului Justiției și a Ministerului Finanțelor va asigura gestionarea integrată și unitară a serviciilor garantate de stat conexe justiției (i.e. atât asistența juridică calificată, cât și serviciile de mediere garantată de stat).

Reprezentativitatea diversă a componenței CNAJGS va contribui esențial la procesul decizional în administrarea eficientă a serviciilor respective și va permite identificarea celor mai bune soluții în vederea implementării eficiente a mecanismului medierii garantate de stat.

4. Unificarea serviciilor garantate de stat conexe justiției în cadrul unui sistem integrat, unitar și accesibil

În prezent, sistemul de asistență juridică garantată de stat cuprinde 2 tipuri de servicii:

- a) asistență juridică primară (furnizarea de informații privind sistemul de drept al Republicii Moldova, privind actele normative în vigoare, drepturile și obligațiile subiecților de drept, privind modalitatea de realizare și de valorificare a drepturilor pe cale judiciară și extrajudiciară; acordare de consultanță în probleme juridice; acordare de asistență în vederea întocmirii actelor juridice; acordare a altor forme de asistență, care nu intră în categoria de asistență juridică calificată); și
- b) asistență juridică calificată (acordarea serviciilor juridice de consultanță, reprezentare și/sau apărare în organele de urmărire penală, în instanțele judecătorești pe cauze penale, contravenționale, civile sau de contencios administrativ, reprezentare în fața autorităților administrației publice).

Medierea garantată de stat nu poate fi privită izolat de ansamblul serviciilor 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 (i.e. persoanele cele mai interesate în solicitarea acestora).

Prin urmare, aceste servicii comportă legături indisolubile cu sistemul de asistență juridică garantată de stat și necesită a fi abordate sistemic.

În cazul asistenței juridice primare, justițiabilii sunt informați și consultați prin intermediul rețelei de para-juriști despre, *inter alia*, modalitățile de realizare și valorificare a drepturilor sale pe cale extrajudiciară.

Prin urmare, deja la această etapă incipientă, persoanele vor fi informate proactiv despre existența și disponibilitatea serviciilor de mediere garantată de stat, precum și vor fi familiarizate cu privire la toate beneficiile serviciilor alternative de soluționare a litigiilor în raport cu procedurile judiciare.

Rețeaua de para-juriști constituie principala sursă de livrare a asistenței juridice primare în localitățile rurale și urbane, altele decât cele de reședință ale oficiilor teritoriale.¹⁹ Datorită acestui

¹⁸ Precizăm că acest fapt nu va implica cheltuieli financiare suplimentare. Or, membrii CNAJGS nu sunt remunerați.

¹⁹ Raportul anual de activitate al Consiliului Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat (1 ianuarie-31 decembrie 2022), aprobat prin Hotărîrea CNAJGS nr. 12/2023, p.9:

https://cnaigs.md/uploads/asset/file/ro/1799/Raportul_anual_de_activitate_CNAJGS_2022_final_2.pdf

fapt, în 2022, au fost înregistrate 13 772 cazuri de acordare a asistenței juridice primare.²⁰ De altfel, din care, 15 consultanții au fost oferite exclusiv pe subiectul medierii.²¹

Similar, în cazul asistenței juridice calificate, avocații vor putea asigura informarea, precum și eventuala îndrumare a beneficiarilor de asistență juridică calificată spre solicitarea serviciilor de mediere garantată de stat.

Astfel, încorporarea serviciilor de mediere în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat, sub auspiciile CNAJGS, va asigura conexiunea firească și sistemică dintre toate tipurile de servicii garantate de stat conexe justiției. Iar, acest fapt va determina accesibilitatea și claritatea acestui mecanism pentru beneficiari. Or, persoanele vor putea fi efectiv informate și îndrumate spre depunerea unei cereri de acordare a serviciilor de mediere garantată de stat la oficiile teritoriale ale CNAJGS.

Adițional, procedurile identice în acordarea medierii garantate de stat și a asistenței juridice calificate va determina familiarizarea persoanelor cu procedurile care urmează a fi parcurse pentru solicitarea serviciilor. Or, nu va exista confuzie determinată de dublarea prevederilor normative și a procedurilor separate (*Legea nr. 198/2007* și *Legea nr. 137/2015*), precum și de dublările instituționale (CNAJGS și Consiliul de Mediere).

În fine, administrarea medierii garantate de stat de către CNAJGS va determina faptul că toți subiecții din cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat (para-juriști, personalul oficiilor teritoriale și al aparatului administrativ al CNAJGS, avocații publici și avocații care acordă asistență juridică la cerere) vor contribui direct, în limita competențelor funcționale, la eficientizarea procedurilor de acordare a serviciilor de mediere garantată de stat.

5. Aplicabilitatea mecanismului de recuperare a cheltuielilor

Încorporarea serviciilor de mediere în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat va permite aplicarea corespunzătoare a mecanismului de recuperare a cheltuielilor, conform art. 23¹ din *Legea nr. 198/2007*.

Astfel, în cazul în care beneficiarul va obține servicii de mediere garantată de stat în urma prezentării unor informații false sau neveridice, inclusiv despre starea sa financiară, inducând în eroare oficiul teritorial, acesta va fi obligat să restituie cheltuielile de acordare a serviciilor respective. Iar, în cazul neconformării, va fi aplicabil mecanismul de executare silită reglementat în *Legea nr. 198/2007*. Similar va fi și în cazul în care pe parcursul procesului de mediere situația financiară a beneficiarului s-a modificat în sensul pierderii totale sau parțiale a dreptului la mediere garantată de stat, fapt despre care nu a fost informat oficiul teritorial.

Datorită acestui mecanism va fi posibilă evitarea prejudicierii bugetului public național și valorificarea efectivă a tuturor resurselor bugetare.

Este important să precizăm că Ministerul Justiției a elaborat proiectul de modificarea a unor acte normative (**nr. unic 432/MJ/2022**) care va contribui la perfecționarea substanțială a mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat.²² Proiectul a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 865/2022 și este înregistrat în Parlament cu nr. 471. La 2 februarie 2023, proiectul Legii cu privire la modificarea unor acte normative (perfecționarea mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistența juridică garantată de stat) a fost adoptat în lectură finală.

²⁰ Statistica activității para-juriștilor în Moldova – <https://statparajurist.cnajgs.md/>

²¹ *Ibidem*, Căutare avansată – subiectul „6.11 Medierea”.

²² Proiectul poate fi vizualizat după următorul link:

<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6304/language/ro-RO/Default.aspx>

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

COSTURI:

După cum a fost expus în sub-compartimentul c) al compartimentului 3, opțiunea alternativă constă în atribuirea competenței de administrare a mecanismului medierii garantate de stat către Consiliul de Mediere și reglementarea acestuia prin intermediul unei hotărâri a Guvernului.

Spre deosebire de opțiunea recomandată, opțiunea alternativă va implica cheltuieli financiare substanțial mai mari. Or, vor fi necesare cheltuieli financiare suplimentare atât pentru remunerarea mediatorilor (estimativ 200 mii lei anual), cât și, în special, cheltuieli pentru sporirea capacităților instituționale și operaționale ale Consiliului de Mediere, încât să fie posibilă gestionarea adecvată a serviciilor de mediere garantată de stat.

Acest fapt este determinat, *inter alia*, de următoarele particularități:

- Consiliul de Mediere nu dispune de aparat administrativ sau personal. Pe lângă cei 9 membri din componența Consiliului există doar secretariatul, care este exercitat de către o singură persoană, în baza unui contract de prestări servicii.
- Consiliul nu este conectat la bazele de date relevante, care ar permite examinarea și verificarea reală a declarațiilor de venit a solicitanților de mediere garantată de stat.
- suportul tehnic și material al Consiliului de Mediere este subdezvoltat. Or, în acest scop, în anul 2022, suma alocată în bugetul Ministerului Justiției pentru necesitățile administrative ale Consiliului de Mediere a fost de *circa* 300 mii lei. O sumă similară a fost planificată și pentru anul în curs.

În prezent, capacitățile instituționale și operaționale ale Consiliului de Mediere sunt limitate și, prin urmare, sunt riscuri ca acest organ nu va putea asigura exercitarea efectivă a tuturor atribuțiilor care derivă din acordarea serviciilor de mediere garantată de stat. Iar remedierea acestor deficiențe necesită cheltuieli financiare, umane și tehnologice suplimentare.

Concluzia identică este expusă și în cercetarea Institutului de Reforme Penale „*Medierea garantată de stat. Analiză empirică a situației și perspective pentru Republica Moldova*”. Conform acesteia, gestionarea mecanismului de mediere garantată de stat de către Consiliul de Mediere comportă următoarele puncte slabe:

- resurse umane, financiare, tehnologice limitate pentru gestionarea medierii garantate de stat;
- secretariat tehnic subdimensionat pentru asigurarea tuturor procedurilor de lucru;
- lipsa de resurse financiare necesare pentru profesionalizarea examenului de atestare a mediatorilor;
- accesul birocratizat la mijloacele financiare destinate CM din bugetul de stat, ce generează imposibilitatea implementării hotărârilor CM;
- medierea garantată de stat va implica cheltuieli administrative suplimentare și mărirea numărului de personal al Consiliului de mediere.²³

²³ *Medierea garantată de stat. Analiză empirică a situației și perspective pentru Republica Moldova*, Institutul de Reforme Penale, Chișinău, 2020, p. 78, Tabelul 2.

<https://irp.md/library/1306-cercetarea-mediarea-garantat-de-stat-analiz-empiric-a-situaiei-i-perspective-pentru-republica-moldova.html>

BENEFICIIL:

Eventuala gestionare a serviciilor de mediere garantată de stat de către Consiliul de Mediere comportă și o serie de beneficii.

În primul rând, pornind de la faptul că Consiliul de Mediere este principalul organ responsabil de implementarea politicilor în domeniul medierii, gestionarea serviciilor de mediere garantată de stat va determina implicarea activă a membrilor Consiliului în exercitarea atribuțiilor de administrare a mecanismului.

În al doilea rând, membrii Consiliului de Mediere dispun de o înțelegere deplină a tuturor aspectelor legate de instituția medierii și specificul activității mediatorilor. Acest fapt va determina aprobarea rapidă a cadrului normativ secundar destinat implementării tuturor aspectelor ce țin de medierea garantată de stat (modalitatea de remunerare a mediatorilor, procedura de solicitare și acordare a serviciilor, monitorizarea calității serviciilor, etc.).

Adițional, există o procedură de organizare a examenului de stat și de atestare a mediatorilor, care permite includerea facilă a procedurii suplimentare de atestare pentru a oferi medierea garantată de stat.²⁴

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Pentru opțiunea recomandată, riscurile care pot duce la eșecul intervenției sunt următoarele:

- 1) Aprobarea îndelungată a cadrului normativ secundar, necesar implementării prevederilor proiectului de lege (regulamentul privind remunerarea mediatorilor care vor acorda servicii de mediere garantată de stat, regulamentul privind monitorizarea calității serviciilor, hotărîrea privind aprobarea modelelor de cereri pentru solicitarea serviciilor, etc.).
- 2) Lipsa de colaborare dintre Consiliul de Mediere și CNAJGS, precum și implicarea redusă a Consiliului de Mediere în procesul decizional reglementat de lege.
- 3) Nefamiliarizarea subiecților din cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat (personalul oficiilor teritoriale și al aparatului administrativ al CNAJGS, para-juriștii, avocații, etc.) cu particularitățile specifice ale instituției medierii și activității mediatorilor.

Pentru opțiunea alternativă, riscurile care pot duce la eșecul intervenției sunt următoarele:

- 1) Lipsa resurselor financiare, umane, instituționale și tehnologice.
- 2) Dublarea reglementărilor legislative și instituirea unor proceduri separate în acordarea serviciilor garantate de stat conexe justiției.
- 3) Inaccesibilitatea serviciilor de mediere garantată de stat în teritoriu.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sînt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Nu este cazul.

²⁴ Ibidem, p. 78, Tabelul 1.

CONCLUZIE

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Selectarea opțiunii recomandate (i.e. încorporarea serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat) este determinată de numeroasele beneficii expuse în sub-compartimentele anterioare. Examinând în ansamblu opiniile practicienilor și modelele din alte state, precum și sintetizând beneficiile descrise *supra*, în favoarea selectării opțiunii recomandate se reliefează următoarele argumente.

1. Este opțiunea susținută de majoritatea profesioniștilor în domeniul justiției

Conform sondajului efectuat în rîndul judecătorilor, avocaților și procurorilor, în cadrul cercetării Institutului de Reforme Penale „Medierea garantată de stat. Analiză empirică a situației și perspective pentru Republica Moldova”, la întrebarea privind autoritatea responsabilă de gestionarea cauzelor de mediere garantată de stat, majoritatea profesioniștilor s-au pronunțat în favoarea CNAJGS.²⁵

Astfel, pornind de la beneficiile expuse în sub-compartimentul b¹) din compartimentul 4, opțiunea recomandată este susținută de majoritatea practicienilor care au tangență cu implementarea efectivă a serviciilor de mediere.

2. Reprezintă un model implementat eficient în alte state

Încorporarea 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.²⁶ Aceste servicii sunt reglementate în *Legea asistenței juridice din 23 decembrie 1993*²⁷ și sunt gestionate eficient de către Consiliul de Asistență Juridică (*De raad voor rechtsbijstand*).²⁸

Conform datelor statistice pentru anul 2021, în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat din Țările de Jos sunt înregistrați 803 mediatori.²⁹ Iar, în același an de referință, au fost acordate servicii de mediere garantată de stat în 12 531 cazuri (din numărul total de 347 815 cazuri de acordare a asistenței juridice).³⁰

În altă ordine de idei, cea mai recentă încorporare a serviciilor de mediere în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat a avut loc în Lituania.

Astfel, prin *Legea nr. 730/2017*³¹, au fost operate modificări substanțiale la *Legea nr. 1591/2000 cu privire la asistența juridică garantată de stat*³² a Republicii Lituania, fiind realizată încadrarea medierii non-judiciare garantate de stat în cadrul sistemului de asistență juridică. Modificările au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2019.

²⁵ *Ibidem*, pp. 55 și 56.

²⁶ Tatiana Ciaglic (ex-președinte al Consiliului de Mediere), *Despre mediere în Olanda. Exemple de bune practici*: <https://mediere.gov.md/ro/content/despre-mediare-olanda-exemple-de-bune-practici>

²⁷ Wet op de rechtsbijstand:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0006368/2022-01-01>

²⁸ Pagina web oficială a Consiliului de Asistență Juridică (*De raad voor rechtsbijstand*):

<https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/>

²⁹ De Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2021 „De Raad middenin de samenleving”*:

<https://jaarverslag.raadvoorrechtsbijstand.org/kerncijfers-wrb/dienstverleners/>

³⁰ *Ibidem*.

<https://jaarverslag.raadvoorrechtsbijstand.org/kerncijfers-wrb/gebruik-tweedelijnsrechtsbijstand/>

³¹ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EAA93A47BAA1/asr>

³² <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=deafaef0d40511e7910a89ac20768b0f>

Conform datelor statistice pentru anul 2021, în cadrul sistemului sunt înregistrați 274 de mediatori care acordă mediere garantată de stat.³³ Pentru același an de referință, aceste servicii au fost acordate în 40 de cazuri.³⁴

3. Beneficiile superioare ale opțiunii recomandate

După cum a fost descris în sub-compartimentul b¹) din compartimentul 4 al prezentei analize, beneficiile opțiunii recomandate prevalează, atât asupra costurilor opțiunii recomandate, cât și asupra beneficiilor opțiunii alternative. Or, după cum a fost descris detaliat *supra*, sistemul de asistență juridică garantată de stat se caracterizează prin capacități instituționale și operaționale înalte.

4. Necesitatea alocării unor resurse financiare suplimentare minime

Selectarea opțiunii recomandate implică doar alocarea a 200 mii lei anual (sumă suplimentară de 150 mii lei în anul 2024) pentru remunerarea adecvată a mediatorilor.

Opțiunea alternativă va implica, atât alocarea a sumei de 200 mii lei anual, cât și a unei sume substanțiale pentru sporirea capacităților instituționale, umane și tehnologice ale Consiliului de Mediere.

5. Unificarea serviciilor garantate de stat conexe justiției într-un sistem integrat, unitar și accesibil

Unul din beneficiile esențiale pentru selectarea opțiunii recomandate constă în încorporarea unificată a tuturor serviciilor garantate de stat conexe justiției într-un sistem integrat, unitar și accesibil.

Acest fapt va determina următoarele beneficii:

- integrarea organică a reglementărilor legislative în cadrul *Legii nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat*, după modelul asistenței juridice calificate reglementat în Capitolul IV, precum și evitarea paralelismelor normative;
- contribuția esențială a para-juriștilor și a avocaților publici în procesul de informare a persoanelor cu privire la modul de valorificare a drepturilor sale pe cale extrajudiciară, precum și cu privire la beneficiile modalităților alternative de soluționare a litigiilor;
- îndrumarea beneficiarilor spre depunerea cererilor de solicitare a serviciilor de mediere garantată de stat;
- gestionarea serviciilor garantate de stat conexe justiției de către un organ centralizat, care va determina familiaritatea cu aspectele procedurale și instituționale, atât pentru justițiabili, cât și pentru subiecții sistemului de asistență juridică garantată de stat.

5. IMPLEMENTAREA ȘI MONITORIZAREA

a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare

Implementarea opțiunii recomandate va necesita aprobarea cadrului normativ secundar, care să execute prevederile legislative.

Astfel, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a legii, CNAJGS va aproba:

- regulamentul privind modul de remunerare a mediatorilor;
- regulamentul privind criteriile și modul de evaluare și monitorizare a calității serviciilor de mediere garantată de stat.

³³ Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos 2021 metų veiklos ataskaita, p. 51: <https://vgtpt.lrv.lt/uploads/vgtpt/documents/files/VEIKLOS%20ATASKAITA%202021.pdf>

³⁴ *Ibidem*, p. 52.

Adițional, va fi necesară aprobarea modelelor de acte necesare pentru acordarea serviciilor: ➤ modelul cererii de acordare a serviciilor de mediere; ➤ modelul contractului încheiat între mediatori și oficiile teritoriale CNAJGS; ➤ modelul registrului serviciilor de mediere garantată de stat. Schimbarea instituțională constă în extinderea componenței CNAJGS cu 2 membri noi, desemnați de Consiliul de Mediere.	
b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea	
1. Numărul anual de solicitări privind acordarea serviciilor de mediere garantată de stat, clasificate în funcție de natura litigiului (civil, penal sau contravențional). 2. Numărul anual de consultări oferite de para-juriști și avocații publici cu privire la subiectul medierii. 3. Numărul de mediatori selectați pentru acordarea serviciilor de mediere garantată de stat.	
c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea	
Conform dispozițiilor finale și tranzitorii, modificările legislative vor intra în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția Capitolului IV¹, secțiunile 1 și 2, care vor intra în vigoare la 1 ianuarie 2024. Astfel, impacturile vor fi resimțite începând cu 1 ianuarie 2024, când persoanele interesate vor putea solicita acordarea serviciilor de mediere garantată de stat. Monitorizarea impacturilor va fi realizată prin intermediul sistemului de evidență automatizată a datelor statistice (SIA CNAJGS) și a paginii web.³⁵ Evaluarea impacturilor opțiunii va fi realizată anual, în contextul elaborării rapoartelor anuale de activitate ale CNAJGS.	
6. CONSULTAREA	
a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă	
1. CNAJGS; 2. Consiliul de Mediere; 3. Mediatorii; 4. Para-juriști, avocații publici și avocații care acordă asistență juridică la cerere; 5. Instanțele judecătorești; 6. Procuraturile teritoriale și specializate; 7. Organele de urmărire penală.	
b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților	
Consultarea cu privire la perfecționarea mecanismului de mediere garantată de stat a fost realizată pe larg în cadrul consultărilor publice ale <i>Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025</i> și a <i>Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia</i>, adoptate prin <i>Legea nr. 211/2021</i>. Acțiunea respectivă a fost coordonată în cadrul consultării publice a <i>Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022</i>, componenta „Justiție și anticorupție”. Adițional, subiectul încorporării serviciilor de mediere garantată de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat a fost discutat și coordonat în cadrul ședințelor de lucru cu reprezentanții CNAJGS și a Consiliului de Mediere.	

³⁵ <https://statistica.cnajgs.md/>

Consultarea nemijlocită a actului de analiză a impactului și a proiectului de lege urmează a fi realizată în conformitate cu *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Regulamentul Guvernului*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 610/2018*, precum și *Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 23/2019*.

c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)

Consultarea nemijlocită a actului de analiză a impactului și a proiectului de lege urmează a fi realizată în conformitate cu *Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Regulamentul Guvernului*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 610/2018*, precum și *Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative*, aprobat prin *Hotărîrea Guvernului nr. 23/2019*.

Anexă

TABEL PENTRU IDENTIFICAREA IMPACTURILOR

Categorii de impact	Punctaj atribuit	
	<i>Opțiunea propusă</i> (încorporarea medierii garantate de stat în cadrul sistemului de asistență juridică garantată de stat)	<i>Opțiunea alternativă</i> (administrarea serviciilor de mediere garantată de stat de către Consiliul de Mediere)
Economic		
costurile desfășurării afacerilor	–	–
povara administrativă	-1	-3
fluxurile comerciale și investiționale	–	–
competitivitatea afacerilor	–	–
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	–	–
concurența pe piață	–	–
activitatea de inovare și cercetare	–	–
veniturile și cheltuielile publice	-1	-3
cadrul instituțional al autorităților publice	0	-3
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	–	–
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	–	–
situația social-economică în anumite regiuni	+2	0
situația macroeconomică	–	–
alte aspecte economice	+1	-1
Social		
gradul de ocupare a forței de muncă	–	–
nivelul de salarizare	–	–
condițiile și organizarea muncii	–	–
sănătatea și securitatea muncii	–	–
formarea profesională	–	–
inegalitatea și distribuția veniturilor	+2	+2
nivelul veniturilor populației	+2	+2
nivelul sărăciei	+2	+2

accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	+2	+1
diversitatea culturală și lingvistică	+2	+1
partidele politice și organizațiile civice	–	–
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	–	–
modul sănătos de viață al populației	–	–
nivelul criminalității și securității publice	–	–
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	+3	+1
accesul și calitatea serviciilor educaționale	+1	0
accesul și calitatea serviciilor medicale	–	–
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	+3	+1
nivelul și calitatea educației populației	+1	0
conservarea patrimoniului cultural	–	–
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	–	–
accesul și participarea populației în activități sportive	–	–
discriminarea	+1	+1
alte aspecte sociale	+2	+1
De mediu		
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	–	–
calitatea aerului	–	–
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	–	–
biodiversitatea	–	–
flora	–	–
fauna	–	–
peisajele naturale	–	–
starea și resursele solului	–	–
producerea și reciclarea deșeurilor	–	–
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	–	–
consumul și producția durabilă	–	–
intensitatea energetică	–	–
eficiența și performanța energetică	–	–
bunăstarea animalelor	–	–
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	–	–
utilizarea terenurilor	–	–
alte aspecte de mediu	–	–
<i>Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.</i>		
Anexe		
1. Proiectul de lege privind la modificarea unor acte normative (medierea garantată de stat); 2. Avizul Ministerului Finanțelor.		