



Strasbourg, 7 decembrie 2007

CEPEJ(2007)15

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU EFICACITATEA JUSTIȚIEI
(CEPEJ)**

**LINIILE DIRECTORII REFERITOARE LA AMELIORAREA PUNERII ÎN APLICARE A
RECOMANDĂRII CU PRIVIRE LA MODURILE ALTERNATIVE DE REGLEMENTARE A LITIGIILOR
ÎNTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE ȘI PERSOANELE PRIVATE**

**LINIILE DIRECTORII REFERITOARE LA AMELIORAREA PUNERII ÎN APLICARE A
RECOMANDĂRII CU PRIVIRE LA MODURILE ALTERNATIVE DE REGLEMENTARE A LITIGIILOR
ÎNTRE AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE ȘI PERSOANELE PRIVATE**

Introducere

1. În cadrul celui de-al treilea Summit al Consiliului Europei (Varșovia, mai 2005), Șefii de State și Guverne și-au luat angajamentul « să facă uz din plin de potențialul normativ al Consiliului Europei » și să promoveze « punerea în aplicare și dezvoltare a instrumentelor juridice și mecanismelor de cooperare juridică ». În egală măsură ei au decis « să ajute statele membre în efectuarea justiției cu echitate și rapiditate și să dezvolte măsurile alternative de reglementare a litigiilor ».

2. În lumina acestor decizii, CEPEJ, unul din obiectivele statutare ale căreia constă în a permite o mai bună aplicare a instrumentelor juridice internaționale ale Consiliului Europei cu privire la eficacitatea și echitatea justiției, a înscris o nouă acțiune în lista priorităților: facilitarea aplicării efective a instrumentelor și normelor Consiliului Europei cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor.

3. Grupul de lucru cu privire la mediere (CEPEJ-GT-MED)¹ a fost prin urmare creat în vederea examinării impactului, în statele membre, a Recomandărilor pertinente ale Comitetului de Miniștri, în special :

- Recomandarea Rec(98)1 cu privire la medierea în materie familială ;
- Recomandarea Rec(2002)10 cu privire la medierea în materie civilă ;
- Recomandarea Rec(99)19 cu privire la medierea în materie penală ;
- Recomandarea Rec(2001)9 cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private,

dar în egală măsură de a recomanda măsurile specifice destinate să faciliteze aplicarea lor efectivă, în scopul ameliorării aplicării principiilor medierii conținute în aceste Recomandări.

4. Acest document se referă la Recomandarea Rec(2001)9 cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private. Alte trei recomandări cu privire la medierea în materie familială, la medierea în materie civilă și la medierea în materie penală necesită o atitudine specifică.

5. În cadrul primei reuniuni a Grupului de lucru (Strasbourg, 8 - 10 martie 2006), a fost elaborat un chestionar în scopul determinării nivelului de cunoaștere în statele-membre a Recomandărilor menționate mai sus și pentru a determina în deosebi dezvoltarea modurilor alternative a reglementării litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private la nivel național, în conformitate cu principiile care sunt aici menționate. Chestionarele au fost adresate la 16 state reprezentative.

6. Au fost primite 52 răspunsuri la chestionar din statele membre și de la practicieni și a fost pregătit un raport de sinteză de către expertul științific, dl Julien LHUILLIER (Franța).

¹ CEPEJ-GT-MED este compus după cum urmează : dna Nina BETETTO (Slovenia), dna Ivana BORZOVÁ (Republica Cehă), dl Peter ESCHWEILER (Germania), dna Maria da Conceição OLIVEIRA (Portugalia), dl Rimantas SIMAITIS – Președinte - (Lituania), dl Jeremy TAGG (Regatul Unit), dna Anna WERGENS (Suedia).

7. Va trebui de efectuat un lucru suplimentar cu privire la publicarea Recomandării și a raportului său explicativ, în particular cu privire la noțiunea și definițiile medierii și concilierii. În prealabil, se pare necesar de a obține o evaluare mai completă a impactului modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private în statele membre, bazată pe datele publicate și care pot fi comparabile.

8. Așa cum se putea de așteptat, între statele membre există deosebiri importante în legătură cu dezvoltările modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private și acest fapt se datorează următoarelor obstacole:

- statele membre nu sunt conștiente de necesitatea și eficacitatea potențialelor moduri alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private;
- prin urmare, au fost întreprinse puține eforturi pentru sensibilizarea autorităților administrative cu privire la avantajele acestor moduri alternative, susceptibile să aducă soluții creative, eficiente și rezonabile;
- neîncrederea instanțelor de judecată vis-a-vis de dezvoltarea modurilor alternative ne judiciare în domeniul administrativ;
- lipsa de atitudine asupra diferitor moduri alternative de reglementare a litigiilor în acest domeniu specific;
- lipsa agenților de mediere specializați în acest domeniu;
- numărul mic de cercetări universitare întreprinse asupra modurilor alternative de reglementare a litigiilor administrative.

9. Ținând cont de aceste obstacole, Grupul de lucru a elaborat următoarele linii directorii care nu au un caracter de constrângere, cu scopul de a ajuta statelor membre să pună în aplicare Recomandarea cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.

1. DISPONIBILITATE

10. Modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private nu vor fi utilizate în statele membre decât după adoptarea unei politici care să favorizeze recurgerea la aceste metode, fie pentru prevenirea litigiilor înainte ca ele să apară, fie pentru rezolvarea lor.

11. Aceste moduri de reglementare a litigiilor trebuie să fie disponibile și, pentru a ameliora disponibilitatea lor, trebuie să fie întreprinse măsuri în scopul promovării și stabilirii sistemelor susceptibile să funcționeze.

1.1 Rolul statelor membre

12. Statele membre, mai precis guvernele și autoritățile administrative joacă un rol central în promovarea utilizării modurilor alternative de reglementare a litigiilor cu persoanele private, fie că aceasta se referă la actele administrative individuale, la contracte, la responsabilitatea civilă sau alte chestiuni litigioase.

13. Statele membre sunt încurajate să precizeze în ce moment și cum utilizarea modurilor alternative ca recurgerea la administrație, concilierea, medierea, tranzacția și arbitrajul sunt cele mai apropiate.

14. Statele membre ar trebui să adopte măsuri specifice pentru promovarea recurgerii la modurile alternative de reglementare a litigiilor fie prin instituționalizarea lor, fie de la caz la caz.

15. În caz de necesitate, ele ar trebui să adopte o lege sau să adapteze legislația existentă la principiile enunțate în Recomandare, de exemplu prin obligativitatea în unele cazuri de a recurge la administrare, conciliere, mediere și tranzacție.

16. Statele membre ar trebui să încurajeze utilizarea recurgerii la administrație, conciliere, mediere și tranzacție drept condiție prealabilă sesizării tribunalelor.

17. Pentru rezolvarea diferendelor cu persoanele private, statele membre ar trebui să încurajeze autoritățile administrative să propună moduri alternative de reglementare a litigiilor dacă ele există și nu contravin legislației în vigoare.

18. Statele membre ar trebui să încurajeze autoritățile administrative să revizuiască clauzele-tip ale contractelor, subvențiile și alte forme de asistență cu scopul autorizării și încurajării recurgerii la modurile alternative de reglementare a litigiilor.

19. La cererea persoanelor private, autoritățile administrative ar trebui să accepte să supună o întrebare litigioasă la un mod alternativ de reglementare disponibil, fără ca această procedură să fie contrară interesului public sau să fie utilizată în mod abuziv de către o persoană privată.

1.2 Susținerea statelor membre la proiectele cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private

20. Statele membre ar trebui să recunoască și să promoveze modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private, prin susțineri financiare sau de altă natură, cu scopul de a se asigura că ele oferă un serviciu de calitate și o participare echilibrată a tuturor părților implicate (funcționari sau agenți ce reprezintă autoritățile publice, persoane private, asociații recunoscute de mediatori, cercetători, barouri, membri ai sistemului judiciar, profesioniști ai justiției, etc.).

21. Recurgerea la administrație, care constituie un mijloc important de prevenire a litigiilor înaintea apariției lor, ar trebui să fie utilizat înaintea modurilor alternative de reglementare a litigiilor, chiar dacă ele sunt disponibile.

1.3 Rolul autorităților administrative

22. Autoritățile administrative ar trebui, în practica lor cotidiană cu persoanele private, să utilizeze procedura recurgerii la administrație pentru a decide asupra oportunității și/sau legalității unui act administrativ.

23. Autoritățile administrative ar trebui să utilizeze modurile alternative de reglementare a celor mai apropiate litigii cu acordul părților.

1.4 Rolul judecătorului

24. Judecătorii au un rol important în dezvoltarea modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private. În caz de necesitate, ei ar trebui să fie abilitați să recomande modurile alternative, în deosebi concilierea, medierea și tranzacția, cât și organizarea ședințelor de informare. Prin urmare, este important de a veghea ca aceste moduri să fie disponibile, fie prin crearea sistemelor pe lângă tribunale, fie orientând părțile la listele cu agenții de mediere.

25. În cadrul controlului exercitat din partea tribunalelor, judecătorii trebuie să țină cont de acordul ce intervine între părți doar dacă acest acord nu este contrar interesului public.

1.5. Rolul avocaților

26. Codurile de conduită a avocaților ar trebui să includă o obligație sau o recomandare care ar propune, în anumite cazuri, modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private înainte de a iniția o procedură în fața tribunalelor, și furnizarea informațiilor și consultațiilor pertinente clienților lor la acest subiect.

27. Barourile și asociațiile profesionale de avocați ar trebui să dispună de listele agenților de mediere specializați în modurile alternative de reglementare a litigiilor administrative și să le difuzeze printre avocați.

1.6. Calitatea dispozitivelor modurilor alternative de reglementare a litigiilor administrative

28. Este important ca dispozitivele existente și proiectele pilot în curs să fie controlate și evaluate în mod continuu cu scopul de a se asigura respectarea principiilor egalității și imparțialității cât și a drepturilor părților. Ar trebuie să fie elaborate și criteriile comune de evaluare.

29. Statele membre ar trebui să încurajeze autoritățile publice să conlucreze pentru facilitarea, promovarea și coordonarea utilizării modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.

1.7. Calificările agenților de mediere

30. Pentru autoritățile administrative care propun sau acceptă moduri alternative de reglementare a litigiilor, pentru judecătorii care orientează părțile la aceste moduri alternative, pentru avocații care consultă clienții lor și pentru încrederea publicului în aceste moduri alternative, este esențial de a asigura calitatea serviciilor.

31. În scopul asigurării respectării principiilor egalității, imparțialității și a drepturilor părților, agenții de mediere - mediatorii, conciliatorii, negociatorii și arbitrii – n-ar trebui să fie funcționari sau reprezentanți permanenți sau temporari ai funcției publice.

32. Având în vedere deosebirile în programele de instruire, statele membre ar trebui să încerce să se asigure că agenții de mediere dispun de programe de formare corespunzătoare și să inițieze norme comune în materie de instruire.

33. Cel puțin, următoarele elemente ar trebui să figureze în programele de instruire a agenților de mediere:

- principiile obiective ale modurilor alternative de reglementare a litigiilor administrative,
- conduita și deontologie agentului de mediere,
- caracteristicile, fazele și obiectivele fiecărui mod alternativ - mediere, conciliere, tranzacție și arbitraj,
- indicarea, structura și dezvoltarea diferitor moduri alternative de reglementare a litigiilor administrative,
- cadrul juridic al diferitor moduri alternative de reglementare a litigiilor administrative,
- arta și tehnicile de comunicare și negociere,
- arta și tehnicile diferitor moduri alternative de reglementare a litigiilor administrative,
- numărul corespunzător de exerciții practice și jocuri de rol,
- particularități ale modurilor alternative de reglementare a litigiilor administrative,
- evaluarea cunoștințelor și competențelor persoanelor instruite.

34. Această instruire ar trebui să țină cont de particularitățile specifice ale activității de mediator/conciliatori, negociatori și arbitri.

35. Este foarte necesar de a asigura o continuitate a acestei instruirii organizând în acest sens controlul, tutela și formarea profesională continuă.

36. Statele membre ar trebui să recunoască importanța stabilirii criteriilor comune pentru acreditarea agenților de mediere și/sau a instituțiilor ce oferă modurile alternative de reglementare a litigiilor administrative și/sau care formează agenții de mediere. Ținând cont de mobilitatea crescândă în cadrul Europei, ar trebui luate măsurile necesare pentru instituirea unor criterii comune internaționale pentru acreditare, de exemplu un brevet de mediator european, etc.

37. În măsura în care unele state membre se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește calitatea formării agenților de mediere, instituțiile naționale de instruire sunt invitate să stabilească legături și/sau un program continuu de formare a agenților de mediere (de exemplu, un centru european de formare a agenților de mediere). Consiliul Europei în cooperare cu Uniunea Europeană vor putea contribui la aceasta.

1.8. Coduri de conduită

38. Statele membre ar trebui să ia măsuri pentru a garanta, în cadrul lor, uniformizarea conceptelor, câmpul de aplicare și garanțiile principiilor fundamentale ale modurilor alternative a reglementării litigiilor administrative, astfel ca confidențialitatea, atunci când se aplică, sau altul.

39. Având în vedere faptul că Codul european de conduită a mediatorilor pentru medierea civilă și comercială începe să obțină o recunoaștere generală a părților implicate în mediere pe tot teritoriul Europei, se recomandă să fie elaborate coduri speciale cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.

1.9. Încălări ale codurilor de conduită

40. Dacă mediatorii nu respectă un cod de conduită, statele membre ar trebui să poată depune plângere și să dispună de proceduri disciplinare.

2. ACCESIBILITATEA

2.1. Costul pentru solicitanții modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private

41. Recurgerea la administrație, care în mod normal constituie « primul nivel » a reglementării litigiilor ar trebui să fie gratuită cu scopul de a încuraja cele două părți să parvină la o soluție de consens fără ca să fie necesar de a recurge la un agent de mediere sau la tribunale.

42. Cât privește alte moduri pentru care intervenția unui agent de mediere este necesară, costul pentru persoana privată ar trebui să fie rezonabil și proporțional cu interesele puse în cauză. Pentru ca modurile să fie accesibile publicului larg, statele membre ar trebui să le asigure o susținere financiară directă. Pentru cauze de egalitate în fața legii și de acces la justiție este inadmisibil ca unele categorii sociale să nu poată beneficia de un serviciu în lipsa resurselor financiare. Pentru solicitanții care dispun de mijloace economice limitate, statele membre ar trebui să fie încurajate să propună ajutorul juridic disponibil părților implicate în modurile alternative de reglementare a litigiilor administrative, în același mod cum se asigură ajutorul judiciar părților în proces.

2.2. Suspendarea termenelor de prescripție

43. Părțile nu trebuie să fie împiedicate să recurgă la modurile alternative de reglementare a litigiilor de expirarea termenelor de prescripție, decât doar în caz de arbitraj.

44. Statele membre sunt invitate să aplice dispozițiile ce prevăd suspendarea termenelor de prescripție.

3. SENSIBILIZARE

45. Răspunsurile la chestionar arată că unul din principalele obstacole la dezvoltarea modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private constă în lipsa sensibilizării din partea statelor membre a guvernelor, autorităților administrative, a personalului judiciar, a altor reprezentanți ai justiției, a justițiabililor și a publicului.

46. Pentru ca Recomandarea cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private să fie accesibilă factorilor de decizie publici, funcționarilor și salariaților, universitarilor, agenților de mediere, este esențial ca ea să fie tradusă și difuzată în limbile tuturor statelor membre.

47. Se recomandă CEPEJ crearea unei pagini speciale consacrate medierii și altor moduri de reglementare a litigiilor pe site-ul său Internet. Ea va putea include traducerea Recomandărilor, rapoartele lor explicative și alte documente pertinente ale Consiliului European, evaluarea impactului Recomandărilor citate în cadrul statelor. Această pagină

specială va putea de asemenea conține informații cu privire la controlul și evaluarea dispozitivelor și proiectelor pilot de mediere sau a altor moduri de reglementare a litigiilor, o listă de prestatorii de servicii de mediere și a agenților de mediere în statele membre, contacte internet utile, etc.

3.1. Sensibilizarea publicului larg

48. Statele membre, înalții funcționari sau salariați și agenții de mediere ar trebui să întreprindă măsurile corespunzătoare pentru sensibilizarea opiniei publice referitoare la avantajele modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.

49. Aceste măsuri ar putea include :

- articole/informații în masmedia,
- difuzarea informațiilor cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor prin intermediul depliantelor/broșurilor, Internet, afișelor,
- linii telefonice speciale ale agenților de mediere,
- centre de informații și consultanță,
- campanii de sensibilizare focalizate,
- seminare și conferințe,
- zilele « ușilor deschise » în tribunale și instituțiile ce prestează astfel de servicii.

50. Statele membre sunt de asemenea încurajate să pună la dispoziția publicului informațiile cu privire la mijloacele de acces și de utilizare a modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private, și în particular prin intermediul difuzării lor pe Internet.

51. Statele membre ar trebui în aceeași măsură să noteze că modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private alături de tribunale pare să constituie, în practică, un mijloc eficace de sensibilizare a personalului judiciar, a profesioniștilor din domeniul dreptului cât și a solicitanților.

52. Statele membre, universitățile, alte instituții academice și părțile interesate de modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private ar trebui să susțină și să promoveze cercetarea științifică în domeniul acestor moduri alternative de reglementare a litigiilor.

53. Aceste moduri alternative de reglementare a litigiilor ar trebui incluse în programele educaționale naționale.

3.2. Sensibilizarea solicitanților

54. Înalții funcționari și salariați, membrii sistemului judiciar, procurorii, avocații și alți profesioniști din domeniul dreptului, cât și alte instituții implicate în reglementarea litigiilor ar trebui să furnizeze informații și consultanță asupra modurilor alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private.

55. Cu scopul de a face aceste moduri de reglementare a litigiilor mai interesante pentru solicitanți, statele membre ar putea prevedea posibilitatea de reducere, suprimare sau de rambursare a cheltuielilor de justiție în unele cazuri atunci când părțile recurg la modurile

alternative pentru a încerca să reglementeze un diferend, fie că aceasta are loc înainte de inițierea procesului, fie în cursul procedurii judiciare.

56. Statele membre ar putea cere solicitanților și furnizorilor de asistență judiciară de a prevedea, înainte de a beneficia de asistența în cauză cu ocazia unei proceduri judiciare, posibilitatea unei reglementări amiabile a conflictului, anume prin intermediul acestor moduri alternative.

3.3 Sensibilizarea instituției judiciare

57. Atunci când judecătorii joacă un rol esențial în modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private, este esențial ca ei să aibă cunoștințe și să înțeleagă bine procedurile și avantajele lor. În acest scop ar putea fi organizate sesiuni de informare și programe de formare inițială și continuă cuprinzând elemente specifice a acestor moduri alternative utile în lucrul cotidian al jurisdicțiilor specifice.

58. Este important de a consolida legăturile în același timp instituționale și personale între judecători și agenții de mediere. Aceasta ar putea fi îndeplinit prin organizarea de conferințe și seminare comune.

3.4 Sensibilizarea avocaților

59. Modurile alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private ar trebui să fie incluse în programele de formare inițială și continuă a avocaților.

60. Statele membre și barourile ar trebui să întreprindă măsuri pentru stabilirea baremelor onorariilor care să nu descurajeze avocații să acorde consultanță clienților lor cu privire la alegerea și recurgerea la aceste moduri de reglementare alternativă a litigiilor. De exemplu, onorariile fixe pentru fiecare tip de cauză ar putea favoriza reglementarea la o etapă preliminară, clienții ar putea achita onorarii identice de avocat fie că cauza lor ar fi reglementată printr-un mod alternativ sau printr-un proces clasic, remunerarea avocaților ar putea fi îmbunătățită dacă modurile alternative permit reglementarea diferendelor.