

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Ordonanță de urgență privind ajutorul public judiciar în materie civilă

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

2.1. Situația actuală. Justificarea urgenței

Potrivit calendarului de adoptare a actelor normative de transpunere a directivelor comunitare în vigoare, România are obligația transunerii *Directivei Consiliului Uniunii Europene 2003/8/EC privind îmbunătățirea accesului la justiție în cazul litigiilor transfrontaliere, prin stabilirea de reguli minimale comune referitoare la asistența judiciară acordată în cadrul acestor categorii de cauze.*

Deoarece termenul acordat de Comisia C.E. pentru transpunere a expirat, aceasta a transmis României avizul motivat cu privire la neîndeplinirea obligației de transpunere a Directivei, declanșând, astfel, ultima etapă a fazei necontencioase. Termenul stabilit de Comisie pentru transmiterea unui răspuns din partea autorităților române la avizul motivat se împlinește la 29 aprilie 2008, urmând ca, în lipsa unui răspuns corespunzător până la această dată, să se treacă la faza contencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de stat membru de către România, respectiv introducerea unei acțiuni în fața Curții de Justiție a Comunităților Europene.

În acest context, singura soluție eficientă este promovarea actului normativ de transpunere a directivei sub forma unei ordonanțe de urgență, în vederea notificării până la data de 29 aprilie 2008.

În plan intern, sistemul actual de asistență judiciară, în alte materii decât cea penală, este insuficient reprezentat, atât la nivel normativ, cât și funcțional. Sub aspect normativ, – cadrul legal este dat de art.74-81 din Codul de procedură civilă și art.21 din Legea nr.147/1996 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare. Din punct de vedere funcțional, cererile de asistență judiciară sunt puțin numeroase, comparativ atât cu numărul acțiunilor aflate pe rolul instanțelor judecătorești, cât și cu costurile medii ale unei proceduri judiciare raportate la venitul mediu la nivel național.

2.2. Schimbări preconizate

Directiva a cărei transpunere trebuie asigurată prevede standarde minime pentru ca sistemul de asistență judiciară să fie considerat ca asigurând un acces efectiv la justiție cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene. Preluarea acestor standarde în plan legislativ presupune crearea unor condiții cel puțin identice în plan intern, pentru a nu conduce la apariția unor discriminări între propriii cetățeni și cetățenii celorlalte state membre ori persoane care au domiciliul ori locuința stabilă pe teritoriul unui stat membru și care ar solicita asistență judiciară în fața instanțelor sau altor autorități cu atribuții jurisdicționale române.

De aceea, proiectul propune consolidarea actualului sistem de asistență judiciară care se acordă în alte materii decât cea penală.

Având în vedere că, în prezent, diversitatea noțiunilor folosite pentru exprimarea aceluiași concept este mare, (asistență judiciară – C.proc.civ., asistență juridică obligatorie, asistență juridică din oficiu – C. proc. pen., asistență judiciară, asistență judiciară obligatorie, asistență judiciară gratuită și asistență gratuită – Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Statutul profesiei de avocat), o primă cerință care s-a impus a fost aceea a unificării terminologiei. Deoarece denumirea instituției

ar trebui să reflecte, pe de o parte, caracterul juridic al asistenței, cu distincție între asistența acordată în cadrul unei cauze pe rol și cea extrajudiciară, iar pe de altă parte să includă și alte forme de asistare decât cea prin asigurarea unui avocat – facilități la plata taxelor judiciare, plata expertului ori a executorului judecătoresc – s-a optat pentru sintagma de „ajutor public judiciar” ca răspunzând tuturor condițiilor. Totodată, chiar dacă nu este specifică sistemului juridic românesc, noțiunea de „legal aid” este în general înțeleasă și utilizată în toate sistemele de inspirație anglo-saxonă.

Structura proiectului este următoarea:

Capitolul I – Principii și definiții

Capitolul II – Formele ajutorului public judiciar și condițiile de acordare

Capitolul III - Competența și procedura de acordare a ajutorului public judiciar

Secțiunea 1 – Dispoziții comune

Secțiunea 2 – Asistența avocațială

Secțiunea 3 – Ajutorul public judiciar sub forma plății onorariului expertului, traducătorului sau interpretului

Secțiunea 4– Ajutorul public judiciar sub forma plății onorariului executorului judecătoresc

Secțiunea 5 - Ajutorul public judiciar sub forma facilităților la plata taxelor judiciare și a cauțiunilor

Capitolul IV – Asistența extrajudiciară

Capitolul V - Organizarea, coordonarea și controlul activității de acordare a ajutorului public judiciar

Capitolul VI - Reguli speciale privind acordarea ajutorului public judiciar cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene sau altor persoane care au domiciliul ori reședința obișnuită pe teritoriul unui stat membru și formularea unei cereri de asistență judiciară către un alt stat membru Uniunii Europene

Capitolul VII - Dispoziții finale și tranzitorii

Principiile reglementării sunt următoarele:

1. Ajutorul public judiciar este un sprijin acordat de stat pentru persoanele care sunt sau care urmează să devină parte într-un litigiu aflat pe rolul instanțelor române sau al altor autorități cu atribuții jurisdicționale române, ca un mijloc de a permite tuturor persoanelor un acces efectiv la justiție.

Ajutorul public are la bază ideea că în nici o situație costurile unei proceduri judiciare nu trebuie să constituie o piedică în încercarea de a apela la justiție pentru realizarea sau apărarea unui drept, iar accesul efectiv la justiție - expresie a principiilor democratice într-un stat de drept și a supremației legii - este de interes public, justificând susținere din partea statului, în anumite condiții și limite, din resurse financiare publice.

2. Sprijinul se acordă numai persoanelor aflate în dificultate materială, și numai în acele situații în care cheltuielile certe sau previzibile periclitizează întreținerea solicitantului și a persoanelor aflate în întreținerea sa. Situația materială se apreciază în raport cu sursele de venit ale solicitantului și ale membrilor familiei, precum și cu obligațiile periodice pe care aceștia le au. Proiectul instituie două prezumții ale unei situații materiale care reclamă acordarea unui ajutor de la stat pe două nivele de dificultate materială (venit sub 500 lei, respectiv venit între 500 și 800 lei), în funcție de care asistența să se acorde integral sau parțial.

În afara celor două prezumții, proiectul prevede și păstrarea unui criteriu flexibil, lăsat la aprecierea judecătorului, pentru situațiile în care situația concretă, fără a caracteriza în mod necesar o „situație materială precară”, justifică, totuși, sprijinirea demersului judiciar. (În cauza Weissman împotriva României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis să nivelul exorbitant al taxei de timbru a împiedicat, în concret, accesul la justiție.)

3. Ajutorul public judiciar nu trebuie să constituie o formă de încurajare a abuzului de drept procesual. Această instituție trebuie să permită doar apelul legitim, justificat la autoritatea jurisdicțională, cu atât mai mult cu cât este finanțat din fonduri publice, eliminând încercările de abuz și încurajând soluționarea litigiilor pe căi extrajudiciare. În acest scop – și în conformitate cu Directiva (CE)8/2003:

a) Proiectul prevede situațiile în care ajutorul public judiciar poate fi refuzat: când costul său este disproporționat față de valoarea obiectului cauzei, când acordarea ajutorului public nu se solicită pentru apărarea unui interes legitim, ori se solicită pentru o cerere care contravine ordinii publice sau celei constituționale. (În majoritatea sistemelor de drept studiate ca material comparativ, acordarea asistenței judiciare într-un proces este condiționată de o evaluare prealabilă a șanselor de câștig a unui eventual proces, precum și a profitabilității acestuia prin raportul între “cheltuielile” statului pentru punerea în mișcare a mecanismului judiciar și câștigul real al părții în cazul câștigării procesului, raport care să fie în favoarea celui din urmă).

Totodată, dacă cererea pentru a cărei soluționare se solicită ajutor public face parte din categoria celor care pot fi supuse medierii sau altor proceduri alternative de soluționare, ajutorul public judiciar poate fi refuzat dacă se dovedește că solicitantul a refuzat în prealabil să urmeze o asemenea procedură.

Proiectul mai prevede o situație în care poate fi refuzat ajutorul public judiciar, prin valorificarea unui text al directivei, și anume în cazul în care solicitantul pretinde despăgubiri pentru atingeri aduse imaginii, onoarei sau reputației sale, (daune morale), în condițiile în care acesta nu a suferit vreun prejudiciu material.

În vederea responsabilizării părților, proiectul prevede și posibilitatea ca instanța să oblige ulterior pe beneficiarul ajutorului public judiciar la restituirea sumelor de care a beneficiat cu acest titlu, dacă prin comportamentul nediligent în timpul procesului, a cauzat amânări sau pierderea procesului ori dacă prin hotărârea judecătorească irevocabilă s-a constatat că acțiunea a fost rezultatul unui abuz de drept procesual.

b) Ajutorul public are la bază co-interesarea persoanei asistate prin suportarea în parte a propriilor costuri procesuale, dar și prin plata cheltuielilor de judecată celeilalte părți, când partea asistată a pierdut procesul.

c) Este încurajată soluționarea litigiilor prin mediere, proiectul prevăzând posibilitatea ca, pe de o parte, ajutorul public să poată fi refuzat dacă solicitantul a refuzat anterior să răspundă încercării de mediere și, pe de altă parte, să poată fi decontat onorariul plătit mediatorului în cazul în care, înainte de declanșarea procesului sau cel mai târziu până la prima zi de înfățișare partea a recurs la mediere.

4. În ceea ce privește competența și procedura de acordare a ajutorului public judiciar, proiectul menține soluția actuală, în sensul că instanța este cea care hotărăște, după administrarea probelor pe care le consideră necesare, acordarea și formele de ajutor. În cazul în care cererea este respinsă, partea interesată poate face cerere de reexaminare, care se va soluționa de un alt complet de judecată.

Ca și în prezent, orice persoană interesată poate sesiza instanța, prezentând dovezi cu privire la situația reală a celui căruia i s-a încuviințat cererea.

Proiectul prevede și un sistem de sancțiuni constând, de regulă în restituirea sumelor de care partea a beneficiat cu titlu de ajutor public, dar și în amenzi: în cazul formulării cu rea-credință a unei cereri de ajutor judiciar, prin prezentarea unor date false în legătură cu situația materială; pentru comportament nediligent în timpul procesului, care a dus la pierderea acestuia sau la întârzieri în soluționare; pentru abuz de drept procesual.

5. Formele ajutorului public judiciar, sunt:

a) asistența avocațială, care se va acorda în condițiile Legii nr.51/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

b) plata expertului, traducătorului sau interpretului folosit în cursul procesului, cu încuviințarea instanței sau a autorității cu atribuții jurisdicționale, dacă această plată revine, potrivit legii, celui ce solicită ajutorul public;

c) plata onorariului executorului judecătoresc;

d) scutiri, reduceri, eșalonări sau amânări la plata taxelor judiciare și/sau a cauțiunilor prevăzute de lege, inclusiv a taxelor și cauțiunilor datorate în faza de executare silită.

6. Proiectul prevede și o formă de **asistență extrajudiciară**, constând în acordarea de consultații, formularea de cereri, petiții, sesizări, inițierea altor asemenea demersuri legale adresate unor autorități sau instituții publice, altele decât cele judiciare sau cu atribuții jurisdicționale, care se va acorda tot în condițiile Legii nr.51/1995, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Suportarea costului onorariului mediatorului este tot o formă de asistență extrajudiciară.

7. Deoarece proiectul transpune Directiva (CE) 8/2003, sfera persoanelor care pot beneficia de prevederile viitoarei reglementări sunt nu doar cetățenii români, ci și orice cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene, precum și orice persoană care are domiciliul sau locuința stabilă pe teritoriul unuia dintre aceste state.

Pentru această situație, precum și pentru cazul în care cetățeni români sau cetățeni ai unui stat membru al Uniunii Europene, domiciliați sau cu locuința stabilă pe teritoriul României ar solicita asistență judiciară într-un alt stat membru, sunt prevăzute reguli speciale de competență și de procedură, cu privire în special la modalitatea de depunere și primire a cererilor, la asistența acordată de stat pentru realizarea acestor demersuri, precum și la acoperirea, de către stat, a costurilor generate de caracterul transfrontalier al litigiului (traduceri).

8. Ajutorul public judiciar se finanțează din resurse bugetare.

Fondul pentru acordarea asistenței judiciare secundare se constituie din: o parte alocată anual de la bugetul de stat prin bugetul Ministerului Justiției, iar cealaltă parte din taxele judiciare de timbru, precum și din amenzile judiciare aplicate conform art. 108¹ și următoarele din Codul de procedură civilă, care se fac venituri la bugetul de stat și se cuprind distinct în bugetul de venituri și cheltuieli al Ministerului Justiției, în condițiile art.25 din Legea nr.146/1997 privind taxele judiciare de timbru. În felul acesta se va justifica și funcția taxei judiciare de timbru de a se “întoarce” și a susține pe acei justițiabili care nu sunt capabili de a face față singuri cheltuielilor unui proces; de asemenea, cei care utilizează în mod necorespunzător sistemul – cu rea-credință, abuziv, cu încălcarea repetată a procedurii, tergiversarea cauzelor, etc. – vor “contribui” prin amenzi judiciare, la funcționarea lui inclusiv pentru aceia cărora mecanismul justiției le este necesar dar nu au suficiente resurse financiare.

9. Coordonarea și controlul sistemului de ajutor public judiciar revin Ministerului Justiției, ca administrator al resurselor bugetare din care este finanțat sistemul. În această calitate, Ministerului Justiției îi vor reveni o serie de atribuții specifice, cu caracter general. Detalierea acestor atribuții, precum și stabilirea structurii din interiorul Ministerului Justiției, care se va ocupa nemijlocit de îndeplinirea lor se va face prin modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.83/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, cu modificările și completările ulterioare.

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

3.1. Impact macro-economic –

3.2. Impact asupra mediului de afaceri - proiectul nu are un astfel de impact.

3.3. Impact social – Reprezintă un mod de realizare a accesului liber la justiție. Va elimina situațiile în care accesul la justiție este limitat de insuficiența resurselor financiare.

Vor beneficia, de regulă, persoanele cu un nivel scăzut sau sub-mediu al veniturilor, dar și persoane care, deși au venituri satisfăcătoare, se confruntă cu un cost exorbitant al procedurii judiciare, în special cel rezultat din taxele de timbru;

3.4. Impact asupra mediului - proiectul nu are un astfel de impact.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani)

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Mii lei
						Media pe 5 ani
		2	3	4	5	6
	2008	2009	2010	2011	2012	
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) impozit pe profit						
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						
(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:	+80.666	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000
a) buget de stat, din acesta:	+80.666	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii	+80.666	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000
b) bugete locale						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:	+80.666	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000
a) buget de stat	+80.666	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000	+121.000
b) bugetele locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						

6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	Pentru fundamentarea influenței financiare s-au avut în vedere următoarele: - situația plăților privind plata onorariilor avocaților din anii anteriori 2006-2007; - creșterea medie de cca. 2 ori a nivelului maxim al onorariilor ce vor fi plătite avocaților, după încheierea unui nou protocol cu Uniunea Națională a Barourilor din România; - dublarea numărului de cereri aprobate de ajutor public judiciar.
--	--

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

5.1. Proiecte de acte normative suplimentare – modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.83/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, cu modificările și completările ulterioare.

Proiectul de act normativ va opera unele abrogări (prevederile art.74-81 din Codul de procedură civilă, art.21 alin.1 din Legea nr.146/1997, cu modificările și completările ulterioare, precum și orice alte dispoziții contrare), precum și unele modificări sau completări ale actelor normative în vigoare (alin.1 al art.26 din Legea nr.146/1997, cu modificările și completările ulterioare.)

În vederea aplicării unor dispoziții ale legii, se vor încheia protocoale între Ministerul Justiției, pe de o parte și Uniunea Națională a Barourilor din România și, respectiv, Uniunea Executorilor Judecătorești din România pe de altă parte, pentru stabilirea onorariilor minime și maxime ce se vor plăti în cadrul ajutorului public judiciar.

5.2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie – proiectul transpune *Directiva CE 2003/8 a Consiliului din 27 ianuarie 2003 de îmbunătățire a accesului la justiție în litigiile transfrontaliere prin stabilirea unor norme minime comune privind asistența judiciară acordată în astfel de litigii.*

5.3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente - proiectul nu are astfel de implicații.

5.4. Evaluarea conformității - proiectul nu are astfel de implicații.

5.5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente – proiectul nu are astfel de implicații.

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

6.1. Procesul de consultare cu organizațiile neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate.

6.2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și modul în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ – Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

6.3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative – Proiectul a fost transmis, spre consultare: Asociației Comunelor din România, Asociației Orașelor din România, Asociației Municipiilor din România, Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România și Federația Autorităților Locale din România.

6.4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

6.5. Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență, prin avizul nr.493/23.04.2008.

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

7.1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Proiectul a fost afișat, începând cu data de 24 ianuarie, pe pagina de Internet a Ministerului Justiției, aflându-se, de la acea dată, în dezbatere publică.

Proiectul a fost prezentat și discutat în Comisia de dialog social din cadrul Ministerului Justiției.

La data de 22 februarie, proiectul a fost prezentat și discutat în cadrul Forumului judiciar „Asistența judiciară gratuită – context și perspective”, organizat în cadrul Programului PHARE finanțat de Uniunea Europeană având ca obiectiv expertizarea sistemului de asistență judiciară românesc. Forumul s-a desfășurat în prezența reprezentanților mediului juridic – judecători, procurori, avocați, consilieri juridici - și s-a bucurat de prezența unor asociații neguvernamentale care își desfășoară activitatea în domeniul justiției și al protecției drepturilor omului.

Proiectul a făcut obiectul unor dezbateri cu Uniunea Națională a Barourilor din România.

Proiectul a fost transmis Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești din România, care a formulat observații și propuneri.

7.2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice – proiectul nu are astfel de implicații.

Secțiunea a 8-a

Măsuri de implementare

Măsuri de implementare a proiectului de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Proiectul prevede extinderea atribuțiilor Ministerului Justiției și poate justifica înființarea unui nou compartiment în cadrul acestuia, la nivel de direcție (generală) sau serviciu.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului privind ajutorul public judiciar în materie civilă, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM-MINISTRU

CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU

