



Către: Veronica ROȘCA
Președinta Comisiei parlamentare juridice, numiri și imunități

Radu MARIAN
Președintele Comisiei parlamentare economie, buget și finanțe

Copie: Veronica MIHAILOV-MORARU
Ministra Justiției

Nr. 66 din 19 iunie 2025

Ref.: Proiectul de lege privind medierea și statutul mediatorului aprobat în ședința Guvernului din 18 iunie 2025

Stimată Doamnă Președintă,
Stimate Domnule Președinte,

Vă salutăm respectuos în numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (AmCham Moldova), Asociației Businessului European (EBA), Asociației Investitorilor Străini (FIA) și Asociației Bancilor din Moldova (ABM).

Ca reprezentanți ai mediului de afaceri, dorim să ne exprimăm profunda îngrijorarea în legătură cu reglementările proiectului de lege privind medierea și statutului mediatorului, aprobat recent de Guvern și supus viitoarei examinări în Parlament, care introduce medierea obligatorie în litigiile civile și de muncă, ca etapă prealabilă accesului la instanțele de judecată.

Considerăm că forma actuală a proiectului afectează direct activitatea de întreprinzător, prin impunerea unei proceduri suplimentare, cu impact financiar și administrativ semnificativ. În plus, lipsa unei Analize a Impactului de Reglementare (AIR), în contradicție cu cadrul normativ și bunele practici de reglementare, ridică semne de întrebare privind oportunitatea și proporționalitatea soluției propuse.

Totodată, subliniem incoerența politicilor publice în domeniu, având în vedere faptul că Ministerul Justiției a susținut în trecut, cu argumente solide, abrogarea unei reglementări similare privind medierea obligatorie. Aplicarea unei asemenea obligații, fără o abordare etapizată și fără evaluarea riscurilor, va genera costuri suplimentare și va îngreuna recuperarea datoriilor.

Considerăm că proiectul de lege în redacția actuală favorizează debitorii în sensul că va crește costul și timpul necesar pentru recuperarea datoriilor restante. Creditorii și așa se confruntă cu impedimente foarte mari în recuperarea datoriilor, constând în cheltuielile judiciare majorate conform noii Legi a taxei de stat, cheltuielile pentru executare și cheltuieli pentru asistență juridică, și termenul foarte mare de soluționare a litigiilor, din cauza supraîncărcării instanțelor de judecată, iar noua obligație doar va agrava situația.

Mărima acestor costuri, durata procedurilor judiciare și de executare și rata scăzută de recuperare a datoriilor face ca creditorii mari cu mii sau zeci de mii de debitori (de exemplu, furnizorii de comunicații electronice, băncile, organizațiile de creditare nebancară, furnizorii de servicii de utilități publice) să se confrunte deja cu situația în care recuperarea datoriilor este nerentabilă, deoarece cheltuielile implicate depășesc sumele încasate.



AmCham Moldova
fighting for your business

EUROPEAN
BUSINESS
ASSOCIATION



ASOCIAȚIA
BUSINESSULUI
EUROPEAN



FOREIGN INVESTORS
ASSOCIATION
REPUBLIC OF MOLDOVA



Asociația Băncilor din Moldova
Moldovan Banks Association

Noua măsură riscă să agraveze situația și să compromită eficiența executării obligațiilor contractuale, inclusiv afectând și debitorii, care vor suporta cheltuieli suplimentare, în completarea celor judiciare și de executare.

Pentru analiza argumentelor punctuale vă rugăm să consultați scrisoarea de poziție anexată.

Solicităm respectuos organizarea unor ședințe de consultări publice pe platforma comisiilor parlamentare pentru dezbateră acestor argumente și identificarea unei soluții legislative mai echilibrate.

Cu respect,

Mila Malairău
Director Executiv
AmCham Moldova

Mariana Rufa
Director Executiv
EBA

Ana Groza
Director Executiv
FIA

Dorel Noroc
Director Executiv
ABM

Digitally signed by Rufa Mariana
Date: 2025.06.19 15:14:55 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



Digitally signed by Noroc Dorel
Date: 2025.06.20 07:33:48 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ





Către: Veronica MIHAILOV-MORARU
Ministra Justiției

Copie: Veronica ROȘCA
Președinta Comisiei parlamentare juridice, numiri și imunități

Victoria BELOUS
Ministra Finanțelor

Doina NISTOR
Ministra Dezvoltării Economice și Digitalizării

Ion LUPAN
Șeful Secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim-ministru

Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător de pe lângă Cancelaria de Stat

Nr. 62 din 16 iunie 2025

Ref.: Comentarii repetate la proiectul de lege privind medierea și statutul mediatorului

Stimată Doamnă Ministră,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”).

Pe data de 6 iunie 2025, Ministerul Justiției a publicat pentru consultări publice proiectul de lege privind medierea și statutul mediatorului după procedura avizărilor și reavizărilor.

Anterior acest proiect de lege a făcut obiectul avizului AmCham Moldova nr. 65 din 8 iulie 2025 (anexat la această scrisoare) unde au fost expuse unele obiecții conceptuale cu referire la instituția medierii obligatorii, până la adresarea în instanța de judecată, pentru litigiile civile, de familie și de muncă.

Prin prezenta scrisoare, AmCham Moldova își prezintă dezacordul cu argumentarea dată de Ministerul Justiției în respingerea obiecțiilor Asociației și consideră că mai multe raționamente prezentate au fost ignorate neîntemeiat, cu schimbarea accentelor asupra unor probleme inexistente care se vor soluționate în beneficiul mediului de afaceri.

Mai jos sunt prezentate principalele obiecții care considerăm că trebuie dezbătute și considerate, în caz contrar acest proiect de lege nu se va bucura de încrederea mediului de afaceri și nu credem că-și va atinge scopul propus.



- ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE

Ministerul Justiției, în respingerea propunerii de a elabora documentul de Analiză a Impactului de Reglementare, a argumentat că:

„Proiectul legii privind medierea și statutul mediatorului nu are impact negativ asupra activității de întreprinzător, or, realizarea cel puțin a unei ședințe de mediere până la adresarea în instanța de judecată pentru litigiile civile, și de muncă, stabilește obligativitatea unui anumit comportament pentru persoanele ce se află într-un litigiu care ar putea fi dedus instanței de judecată. Respectiv, opțiunea de a soluționa un litigiu pe calea medierii nu influențează activitatea economică a agenților economici, din care considerent este inoportună elaborarea Analizei Impactului de Reglementare. Mai mult, soluționarea litigiilor pe această cale permite agenților economici de a păstra imaginea pe piață, or, procesul de mediere este unul confidențial, spre deosebire de procesele în instanța de judecată, care sunt publice și mai costisitoare din cauza taxelor fixe stabilite pentru toate tipurile de acțiuni în instanță și cheltuielilor de reprezentare. Spre deosebire de cheltuielile aferente unui proces judiciar, remunerarea mediatorului poate fi negociată în dependență de caz, pe poziții de acord comun prin încheierea contractului de mediere. Respectiv, imaginea economică a întreprinzătorilor poate fi afectată prin însăși procesul de judecată, indiferent de finalitatea acestuia.”

Din argumentarea de mai sus, pot fi deduse 3 raționamente în respingerea propunerii AmCham:

1. Autorul afirmă, în mod subiectiv, că proiectul nu va avea impact negativ asupra activității de întreprinzător, fără a prezenta alte informații.

Menționăm că această afirmație este lipsită de suport și doar o Analiză a Impactului de Reglementare care să argumenteze prin date, studii și calcule, poate demonstra că proiectul de lege va afecta pozitiv activitatea de întreprinzător.

Vă îndreptăm atenția la faptul că, potrivit hotărârii Guvernului nr. 574/2024 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare, anume pe baza AIR-ului se demonstrează oportunitatea și proporționalitatea intervenției propuse de autoritatea publică, fiind un proces prin care se determină necesitatea adoptării, aprobării sau emiterii actului normativ și se identifică, pe baza analizei problemelor, cea mai eficientă soluție pentru stabilirea obiectivelor, identificarea soluțiilor alternative și evaluarea costurilor și a beneficiilor.

Doar având la bază afirmația că proiectul nu afectează activitatea de întreprinzător și întemeindu-și decizia pe propria convingere, autorul nu ține cont de standardele de calitate pentru elaborarea actelor normative, așa cum obligația de a le respecta este prevăzută în Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Legea nr. 235/2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și HG nr. 574/2024.

2. Autorul afirmă că proiectul de lege nu influențează activitatea economică a antreprenorilor.

Asociația consideră că, proiectul de lege în mod obiectiv și direct influențează economia afacerilor, bugetele și formalitățile necesare de îndeplinit pentru recuperarea creanțelor.

Această afirmație se confirmă prin faptul că impunerea unei ședințe de mediere obligatorie până la adresarea în instanța de judecată implică cheltuieli suplimentare în desfășurarea afacerilor.

În ipoteza în care o ședință de mediere va costa, spre exemplu, 500 MDL, la fiecare 1000 de litigii vor fi cheltuiți din bugetele private 500 000 MDL și vor fi suportate cheltuieli ore-om, ceea ce pune presiune pe mediul de afaceri (chiar și cu reduceri la plata taxei de stat), mai ales ținând cont că, ulterior, în cazul unor litigii evident lipsite de oportunitate în mediere, vor fi plătite și taxe de stat în cuantumuri majorate, așa cum acestea sunt reglementare în noua lege a taxei de stat, iar veriga medierii (impusă într-un mod absolut) va constitui doar o barieră pentru recuperarea anumitor creanțe.

Ministerul Justiției nu a analizat aceste aspecte și a impus, într-un mod ultimativ și neindividualizat, parcurgerea acestei proceduri.

3. Autorul afirmă că proiectul de lege poate preveni prejudiciile de imagine pentru agenții economici.

Considerăm că imaginea agenților economici care se judecă nu ar trebui să reprezinte o preocupare a autorităților publice care, în virtutea legii, nu au dreptul și nu o pot influența în niciun fel, fiind necesar a nu se admite imixtiuni în afaceri private potrivit legii civile.

În cele mai multe cazuri, litigiile civile apar datorită neonorării obligațiilor de către o parte contractantă și lipsei unei colaborări în soluționarea divergentului. Atunci când este posibil – litigiile sunt prevenite în calitate de cea mai bună și economică soluție, și doar în lipsa unei înțelegeri – părțile recurg la judecată.

Agenții economici nu pot fi învinuiți că suportă prejudiciu de imagine pentru faptul că își apără drepturile și interesele, așa cum acestea sunt garantate prin lege.

Totodată, acei agenți economici care se preocupă de căi alternative de soluționare a litigiilor, inclusiv pentru prevenirea prejudiciilor de imagine, pot recurge și la arbitraj. Ținând cont de raționamentele autorului, atunci și arbitrajul ar putea fi instituit în calitate de măsură anterioară obligatorie judecătorești – ceea ce ar fi un absurd.

Având în vedere cele scrise mai sus, Asociația își reiterează propunerea de a elabora o Analiză a Impactului de Reglementare care să însoțească proiectul de lege.

Obligația autorităților publice de elaborare a analizei impactului de reglementare este prescrisă în calitate de principiu de reglementare a activității de întreprinzător în art. 4 și art. 13 legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Aceeași obligație este prescrisă și în art. 27¹, art. 30 și art. 31 din legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative aprobată prin hotărârea Guvernului nr. 23/2019 reprezintă un instrument recunoscut, care, o dată elaborat, poate garanta existența standardelor de calitate la elaborarea actelor normative.

Asociația nu susține astfel inițiativele care ignoră principiul de elaborare a analizei impactului de reglementare și nu conține argumentări bazate pe dovezi, date și estimări, în conformitate cu reglementările naționale care implementează bunele practici internaționale recunoscute și demult aplicate¹, mai ales ținând cont de amploarea noilor reglementări asupra activității tuturor agenților economici, dar și societății în general.

Mai mult decât atât, mediul de afaceri consideră că autorii, pentru a alege în favoarea unei sau altei opțiuni de reglementare, urmează să analizeze cum obligația de mediere obligatorie va atinge rezultatele urmărite.

- POLITICI PUBLICE INCOERENTE CU PRIVIRE LA INSTITUȚIA MEDIERII OBLIGATORII (SUB ORICE FORMĂ A EI)

Considerăm că autorul proiectului de lege a ignorat argumentul și nu a răspuns din ce motiv, într-o perioadă scurtă de timp, și-a schimbat politica cu referire la instituția medierii obligatorii care anterior chiar autorul a criticat-o, invocând doar unele exemple care ar da de înțeles că soluția este diferită, însă nu s-a expus asupra obiecției în ansamblu și conceptului.

În opinia noastră, argumentul precum că parcurgerea unei ședințe de mediere obligatorii până la adresarea în instanța de judecată și medierea obligatorie (așa cum aceasta era anterior reglementată în Codul de procedură civilă), nu sunt proceduri similare îl considerăm formal, deoarece, în esență, efectele pentru afaceri vor fi aceleași (adică parcurgerea unei etape suplimentare pentru soluționarea litigiilor).

În continuarea afirmației din paragraful de mai sus în privința obligației autorităților publice de a argumenta alegerea în favoarea unei sau altei opțiuni de reglementare, aparent, Ministerul Justiției a făcut-o în anul 2021, atunci când a abrogat capitolul XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

Deși înțelegând că obiectul de reglementare al normelor analizate nu este identic, totuși considerăm că Analiza Impactului de Reglementare elaborată de Ministerul Justiției care a însoțit Legea nr. 97/2022 pentru abrogarea capitolului XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, oferă mai multe răspunsuri și informații în privința oportunității instituției medierii obligatorii.

¹ https://www.oecd.org/en/publications/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03.html

Potrivit Analizei Impactului de Reglementare în procesul de fundamentare a proiectului de lege cu privire la abrogarea Capitolului XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003, problemele care se doreau a fi soluționate prin intermediul proiectului de lege se referă la **„Îngreunarea și tergiversarea proceselor judiciare în urma instituirii medierii judiciare”**.

În descrierea problemei autorii au menționat că:

- „[...] „după intrarea în vigoare a completărilor operate prin Legea nr. 31/2017, s-a constatat că **medierea judiciară reprezintă o metodă inefficientă de soluționare prealabilă a litigiilor, care a îngreunat semnificativ procedurile judiciare și a cauzat tergiversarea cauzelor pendinte, fiind afectat accesul liber la justiție a justițiabililor.**”
- „[...] „din numărul total al proceselor de mediere judiciară (43487), numai 1165 au finalizat prin încheierea unei tranzacții (i.e. 2,6 %). În restul litigiilor, procesele de mediere au încetat prin refuzul părților de a soluționa litigiul pe cale amiabilă, expirarea termenului sau renunțarea la acțiune a reclamantului.”
- „De altfel, în România medierea obligatorie a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 266/2014, în care Curtea a statuat, inter alia, că procedura prealabilă obligatorie de mediere apare ca fiind o piedică în calea realizării și obținerii de către cetățean a drepturilor sale în justiție (par. 24).”
- „Similar, și Curtea Constituțională a Republicii Moldova în Hotărârea nr. 8/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 225 din 30 mai 2003 (medierea judiciară) a statuat că medierea judiciară obligatorie reprezintă o limitare a dreptului persoanelor la un proces echitabil, sub aspectul tergiversării soluționării cauzei într-un termen rezonabil, fiind afectat dreptul garantat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova (par. 54).

Însă, spre deosebire de organul de jurisdicție constituțională al României, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat că procedura medierii judiciare nu determină o întârziere substanțială a termenelor judiciare. Or, în accepțiunea Curții, cele 50 de zile pe care le presupune procedura de mediere judiciară prealabilă, nu constituie o întârziere substanțială pentru introducerea acțiunii în justiție (par. 72 și 77). Prin urmare, Curtea a constatat existența unui echilibru proporțional între principiile concurente și a declarat caracterul constituțional al prevederilor Capitolului XIII¹.

- „În aceste condiții, este nejustificată menținerea prevederilor din Capitolul XIII¹ din Codul de procedură civilă, or, acestea afectează disproporționat dreptul la un proces echitabil și termenul rezonabil de soluționare a cauzei.

Această concluzie se impune, în special, în contextul în care Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materie civilă, prevede următoarele:

„7. Prin reglementarea medierii, statele ar trebui să supravegheze a se evita (I) întârzierile inutile și (II) recurgerea la mediere ca o tactică de întârziere.”

La cauzele care au dus la apariția problemei, autorii au menționat următoarele:

- ***„Prin definiție, medierea judiciară are caracter obligatoriu, fiind o etapă preliminară pentru soluționarea anumitor cauze civile. Însă, acest fapt nu corespunde cu unul din principiile fundamentale ale medierii, care asigură eficiența și utilitatea unei astfel de instituții – «participarea benevolă la mediere»”.***
- ***„Pentru ca medierea să ofere rezultate pozitive, este imperativ ca ambele părți ale unui litigiu să consimtă benevol pentru inițierea și desfășurarea procesului de mediere. Or, în caz contrar, obligativitatea acestei instituții creează riscul instituirii unor obstacole procesuale în vederea accesului liber la justiție.***

Această concluzie este statuată, în special, în recomandările și standardele internaționale, precum și reglementările europene.

Astfel, Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială, conține următoarea prevedere esențială:

«(13) Medierea prevăzută în prezenta directivă ar trebui să constituie o procedură voluntară în sensul că părțile sunt ele însele responsabile de procedură și o pot organiza după cum doresc și încheia în orice moment.»

Similar, Recomandarea nr. (98)1 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea familială, a statuat următoarele:

«[...] În principiu, medierea nu trebuie să fie obligatorie.»

Iar Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materie civilă, a precizat:

«5. Chiar dacă părțile utilizează medierea, accesul la justiție trebuie să fie disponibil, fiindcă aceasta constituie ultima garanție a protecției drepturilor părților.»

Reiterăm faptul că, din punctul nostru de vedere, toate aceste probleme vor exista și în cazul optării pentru soluția reglementării obligației medierii obligatorii, chiar dacă această mediere va fi realizată de către mediator și nu de către judecător. Aparent, nu există nicio premisă evidentă sau demonstrată, care ar indica contrariul, circumstanțele problemei fiind foarte similare.

Considerăm că, autorii, urmărind un scop clar și înțeles de descărcare a volumului de lucru pus pe seama judecătorilor, ar trebui să se concentreze pe modul viitor de aplicare a acestei legi și nu doar asupra aspectelor propriu-zise de reglementare.



În opinia noastră, autorii, având în vedere experiențele vădit negative din trecut, în caz dacă și-ar dori să reglementeze medierea obligatorie, dar sub o altă formă, ar trebui să o facă etapizat, analizând cum această nouă formă de mediere va fi aplicată și care vor fi rezultatele (pozitive sau negative). O astfel de primă etapă ar fi impunerea medierii doar pentru anumite litigii – spre exemplu, litigiile de familie.

Dacă această reglementare va demonstra rezultate pozitive – doar atunci ea ar trebui extinsă și asupra restului categoriilor de litigii (prin modificarea repetată a legii și nu prin reglementarea termenelor tranzitorii). Această abordare precaută ar trebui urmărită mai ales datorită faptului că noile reglementări vor afecta, în forma lor inițială, un număr mare de întreprinderi, distorsionând activitatea ultimilor.

În final, mediul de afaceri are ferma convingere că prin impunerea unei asemenea obligații, sunt favorizați rău platnicii, în sensul că va crește costul și timpul necesar pentru recuperarea datoriilor restante, ceea ce le permite datornicilor fie să se eschiveze eventual de la plata datoriei, fie să amâne și mai mult plata acesteia.

Creditorii și așa se confruntă cu impedimente foarte mari în recuperarea datoriilor, constând în cheltuielile judiciare majorate conform noii Legi a taxei de stat (taxa de timbru și taxa de stat de la 5% din valoarea datoriei, dar nu mai puțin de 150 lei pentru debitori persoane fizice și nu mai puțin de 250 lei pentru debitori persoane juridice), cheltuielile pentru executare și cheltuieli pentru asistență juridică, și termenul foarte mare de soluționare a litigiilor, din cauza supraîncărcării instanțelor de judecată, iar noua obligație doar va agrava situația.

Mărimea acestor costuri, durata procedurilor judiciare și de executare și rata scăzută de recuperare a datoriilor face ca creditorii mari cu mii sau zeci de mii de noi debitori anual (de exemplu, furnizorii de comunicații electronice, băncile, organizațiile de creditare nebanară, furnizorii de servicii de utilități publice) să se confrunte deja cu situația în care recuperarea datoriilor este nerentabilă, deoarece cheltuielile implicate depășesc cu mult sumele încasate.

Impunerea medierii riscă să blocheze pentru asemenea creditori posibilitatea de a mai recupera orice datorii, deoarece mediatorii nu vor putea face față zecilor de mii de cereri anual pentru medierea unor asemenea litigii.

De remarcat că impunerea medierii pentru încasarea datoriilor vine în contradicție și cu alte inițiative legislative anterioare, cum ar fi procedura în cazul cererilor cu valoare redusă și procedura în ordonanță (procedura simplificată), care urmăreau să simplifice recuperarea datoriilor.

Pe de altă parte, noua inițiativă creează premise pentru o îndatorare și mai mare a debitorilor, care pe lângă valoarea datoriei, cheltuielilor judiciare, cheltuielilor de asistență juridică și a cheltuielilor de executare, vor mai trebuie să achite și cheltuielile de mediere.

Având în vedere cele menționate mai sus, propunem excluderea litigiilor civile și de muncă de sub incidența prevederilor care prevăd realizarea medierii obligatorii.



- **ALTELE**

Despre executarea tranzacției de mediere

Potrivit art. 52 alin. (3), *tranzacția de mediere, cu excepția celei încheiate pentru soluționarea unui conflict ce se referă la dreptul translativ de proprietate asupra unui bun imobil, este investită cu formulă executorie dacă fiecare parte a litigiului este reprezentată de avocat în procesul de mediere și tranzacția este semnată de mediator, de fiecare parte și de avocatul fiecărei părți.*

Opinăm că, de regulă, debitorii fie nu au surse financiare suficiente pentru contractarea unui avocat, fie nu apelează la astfel de servicii, dorind să soluționeze de sine stătător litigiul.

În redacția propusă, norma ar putea să nu-și producă efectul din motiv că debitorii în majoritatea cazurilor se vor prezenta fără avocați, respectiv tranzacția de mediere nu va putea fi investită cu formulă executorie.

Propunem următoarea redacție a normei art. 52 alin. (3): „*Tranzacția de mediere, cu excepția celei încheiate pentru soluționarea unui conflict ce se referă la dreptul translativ de proprietate asupra unui bun imobil, este investită cu formulă executorie dacă tranzacția este semnată de mediator și de fiecare parte.*”

Vă mulțumim pentru colaborare și vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare. Solicităm respectuos organizarea unor ședințe de consultări publice pentru dezbaterile acestor argumente și vom spera în soluționarea pozitivă a acestui demers.

Cu respect,

Mila Malairău

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”

Executor: Victor Baci, victorbaciu@amcham.md.



Către: Veronica MIHAILOV-MORARU
Ministra Justiției

Copie: Veronica ROȘCA
Președinta Comisiei parlamentare juridice, numiri și imunități

Dumitru ALAIBA
Ministrul Dezvoltării Economice și Digitalizării

Roman CAZAN
Secretar general adjunct al Guvernului
Președinte al Grupului de lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător

Nr. 65 din 8 iulie 2024

Ref.: Proiectul de lege privind medierea și statutul mediatorului

Stimată Doamnă Ministră,

Vă salutăm din numele Asociației Patronale „Camera de Comerț Americană din Moldova” (în continuare „AmCham Moldova”).

Prin prezenta scrisoare, supunem atenției Dumneavoastră observațiile AmCham Moldova asupra proiectului de lege privind medierea și statutul mediatorului¹.

- ANALIZA IMPACTULUI DE REGLEMENTARE („AIR”)

Proiectul legii privind medierea și statutul mediatorului îl considerăm de impact major asupra activității de întreprinzător având în vedere obligația reglementată în proiectul de lege privind realizarea cel puțin a unei ședințe de mediere până la adresarea în instanța de judecată pentru litigiile civile, de muncă și de contencios administrativ.

Cu referire la acest aspect, considerăm că asociațiile reprezentative ale întreprinzătorilor trebuie să fie consultate corespunzător, într-un termen care ar permite discutarea detaliată a tuturor aspectelor de interes.

Deoarece proiectul de lege are impact semnificativ asupra procesului desfășurării afacerilor în sens larg (modul soluționării litigiilor civile, de muncă și administrative are o legătură directă asupra ușurinței desfășurării afacerilor și asupra cheltuielilor administrative și de timp suportate), solicităm autorilor să elaboreze AIR care să însoțească proiectul de lege.

¹ <https://www.justice.gov.md/content/proiectul-de-lege-privind-medierea-si-statutul-mediatorului>

Obligația autorităților publice de elaborare a AIR-ului este prescrisă în calitate de principiu de reglementare a activității de întreprinzător în art. 4 și art. 13 legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

Aceeași obligație este prescrisă și în art. 27¹, art. 30 și art. 31 din legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Metodologia AIR în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative aprobată prin hotărârea Guvernului nr. 23/2019 reprezintă un instrument recunoscut, care, o dată elaborat, poate garanta aplicarea standardelor de calitate la elaborarea actelor normative.

Asociația nu susține inițiativele care nu conțin argumentări bazate pe dovezi, date și estimări, în conformitate cu reglementările naționale care implementează bunele practici internaționale recunoscute și demult aplicate², mai ales ținând cont de amploarea noilor reglementări asupra activității tuturor agenților economici, dar și societății în general.

Mai mult decât atât, mediul de afaceri consideră că autorii, pentru a alege în favoarea unei sau altei opțiuni de reglementare, urmează să analizeze cum obligația, în special a agenților economici, de a parcurge medierea obligatorie (în calitate de procedură prealabilă adresării în instanța de judecată) ar contribui la obținerea rezultatelor urmărite și care ar fi costul acestei obligații pentru mediul de afaceri.

Nota informativă indică următoarele rezultate/obiective urmărite: (i) descărcarea instanțelor judecătorești; (ii) promovarea medierii ca modalitate alternativă de soluționare a litigiilor; (iii) îmbunătățirea cantitativă și calitativă a serviciilor de mediere; (iv) reducerea cheltuielilor pentru procedurile judiciare; (v) creșterea încrederii în justiție, prin sporirea calității actului judecătoresc, drept urmare a concentrării asupra dosarelor care nu pot fi soluționate prin alte metode; (vi) facilitarea accesului la justiție).

Deși aceste obiective nu sunt orientate spre mediul de afaceri privat - atingerea acestora va solicita un efort adițional și costuri suplimentare pentru companiile private.

- POLITICI PUBLICE APARENT INCOERENTE CU PRIVIRE LA INSTITUȚIA MEDIERII OBLIGATORII (SUB ORICE FORMĂ A EI)

În continuarea afirmației din paragraful de mai sus în privința obligației autorităților publice de a argumenta alegerea în favoarea unei sau altei opțiuni de reglementare, aparent, Ministerul Justiției a făcut-o în anul 2021, atunci când a abrogat capitolul XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

Deși înțelegând că obiectul de reglementare al normelor analizate nu este identic, totuși considerăm că AIR-ul elaborat de Ministerul Justiției care a însoțit Legea nr. 97/2022 pentru abrogarea capitolului XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, oferă mai multe răspunsuri și informații în privința oportunității instituției medierii obligatorii (AIR-ul este anexat).

Potrivit AIR-ului în procesul de fundamentare a proiectului de lege cu privire la abrogarea Capitolului XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003, problemele care se doreau a fi

² <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

soluționate prin intermediul proiectului de lege se refereau la **„Îngreunarea și tergiversarea proceselor judiciare în urma instituirii medierii judiciare obligatorii pentru anumite cauze civile”**.

În descrierea problemei autorii au menționat că:

- „[...] după intrarea în vigoare a completărilor operate prin Legea nr. 31/2017, s-a constatat că **medierea judiciară reprezintă o metodă inefficientă de soluționare prealabilă a litigiilor, care a îngreunat semnificativ procedurile judiciare și a cauzat tergiversarea cauzelor pendinte, fiind afectat accesul liber la justiție a justițiabililor.**”
- „[...] din numărul total al proceselor de mediere judiciară (43487), numai 1165 au finalizat prin încheierea unei tranzacții (i.e. 2,6 %). În restul litigiilor, procesele de mediere au încetat prin refuzul părților de a soluționa litigiul pe cale amiabilă, expirarea termenului sau renunțarea la acțiune a reclamantului.”
- „De altfel, în România medierea obligatorie a fost declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 266/2014, în care Curtea a statuat, inter alia, că procedura prealabilă obligatorie de mediere apare ca fiind o piedică în calea realizării și obținerii de către cetățean a drepturilor sale în justiție (par. 24).”
- „Similar, și Curtea Constituțională a Republicii Moldova în Hotărârea nr. 8/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 225 din 30 mai 2003 (medierea judiciară) a statuat că medierea judiciară obligatorie reprezintă o limitare a dreptului persoanelor la un proces echitabil, sub aspectul tergiversării soluționării cauzei într-un termen rezonabil, fiind afectat dreptul garantat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova (par. 54).

Însă, spre deosebire de organul de jurisdicție constituțională al României, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat că procedura medierii judiciare nu determină o întârziere substanțială a termenelor judiciare. Or, în accepțiunea Curții, cele 50 de zile pe care le presupune procedura de mediere judiciară prealabilă, nu constituie o întârziere substanțială pentru introducerea acțiunii în justiție (par. 72 și 77). Prin urmare, Curtea a constatat existența unui echilibru proporțional între principiile concurente și a declarat caracterul constituțional al prevederilor Capitolului XIII¹.”

- „În aceste condiții, este nejustificată menținerea prevederilor din Capitolul XIII¹ din Codul de procedură civilă, or, acestea afectează disproporționat dreptul la un proces echitabil și termenul rezonabil de soluționare a cauzei.

Această concluzie se impune, în special, în contextul în care Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materie civilă, prevede următoarele:

„7. Prin reglementarea medierii, statele ar trebui să supravegheze a se evita (I) întârzierile inutile și (II) recurgerea la mediere ca o tactică de întârziere.”

La cauzele care au dus la apariția problemei, autorii au menționat următoarele:

- „Prin definiție, medierea judiciară are caracter obligatoriu, fiind o etapă preliminară pentru soluționarea anumitor cauze civile. Însă, **acest fapt nu corespunde cu unul din principiile fundamentale ale medierii, care asigură eficiența și utilitatea unei astfel de instituții – «participarea benevolă la mediere»**”.
- „**Pentru ca medierea să ofere rezultate pozitive, este imperativ ca ambele părți ale unui litigiu să consimtă benevol pentru inițierea și desfășurarea procesului de mediere.** Or, în caz contrar, obligativitatea acestei instituții creează riscul instituirii unor obstacole procesuale în vederea accesului liber la justiție.

Această concluzie este statuată, în special, în recomandările și standardele internaționale, precum și reglementările europene.

Astfel, Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială, conține următoarea prevedere esențială:

«(13) **Medierea prevăzută în prezenta directivă ar trebui să constituie o procedură voluntară în sensul că părțile sunt ele însele responsabile de procedură și o pot organiza după cum doresc și încheia în orice moment.**»

Similar, Recomandarea nr. (98)1 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea familială, a statuat următoarele:

«[...] **În principiu, medierea nu trebuie să fie obligatorie.**»

Iar Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materie civilă, a precizat:

«5. Chiar dacă părțile utilizează medierea, accesul la justiție trebuie să fie disponibil, fiindcă aceasta constituie ultima garanție a protecției drepturilor părților.»”

Din punctul nostru de vedere, toate aceste probleme vor exista și în cazul optării pentru soluția reglementării obligației medierii, chiar dacă această mediere va fi realizată de către mediator și nu de către judecător. Aparent, nu există nicio premisă evidentă sau demonstrată, care ar indica contrariul, circumstanțele problemei fiind foarte similare.

Considerăm că, autorii, urmărind un scop clar și înțeles de descărcare a volumului de lucru pus pe seama judecătorilor, ar trebui să se concentreze pe modul viitor de aplicare a acestei legi și nu doar asupra aspectelor propriu-zise de reglementare.

În opinia noastră, autorii, având în vedere experiențele vădit negative din trecut, în caz dacă și-ar dori să reglementeze medierea obligatorie, dar sub o altă formă, ar trebui să o facă etapizat, analizând cum această nouă formă de mediere va fi aplicată și care vor fi rezultatele (pozitive sau negative). O astfel de primă etapă ar fi impunerea medierii doar pentru anumite litigii – spre exemplu, litigiile de familie.

Dacă această reglementare va demonstra rezultate pozitive – doar atunci ea ar trebui extinsă și asupra restului categoriilor de litigii. Această abordare precaută ar trebui urmărită mai ales datorită faptului că noile reglementări vor afecta, în forma lor inițială, un număr mare de întreprinderi, distorsionând activitatea ultimilor.

- **ALTE OBIECȚII**

- Prevederile art. 13 alin. (2) contravin prevederilor art. 13 alin. (1) în partea care se referă la faptul că, alin. (1) nu se aplică prevederilor privind termenele de prescripție rezultate din legislația națională. Respectiv, nu este clar căror termene de prescripție se aplică prevederile art. 13 alin. (1), dacă nu celor naționale.
- Remunerarea mediatorului pentru ședința de mediere realizată până la adresarea în instanța de judecată va constitui 500 lei, însă nu este specificat dacă această sumă va face sau nu parte din cheltuielile de judecată, precum și cine va suporta cheltuielile respective.
- La art. 14 alin. (1), care prevede că părțile care recurg la mediere sunt scutite de achitarea taxei de stat pentru confirmarea sau învestirea cu formulă executorie a tranzacției în condițiile art. 33, eronat se face trimitere la art. 33, care de fapt prevede modalitatea dobândirii calității de mediator.
- Potrivit art. 14 alin. (2), *în cazul în care, până la depunerea cererii de chemare în judecată, părțile au participat la procesul de mediere, dar procesul de mediere a încetat fără încheierea tranzacției, atunci, la depunerea cererii de chemare în judecată, taxa de stat se reduce cu 25%.*

Așa cum este specificat în normă, în cazul în care procesul a încetat fără încheierea tranzacției, reclamantul ar putea beneficia de o reducere de 25% la achitarea taxei de stat.

În acest sens, considerăm că ar fi benefică instituirea unei clarități și reglementarea faptului dacă reducerea menționată mai sus va fi aplicabilă pentru cazurile în care procesul de mediere se va considera ca fiind neînceput pe motiv că una din părți a refuzat invitația de a participa la mediere.

Or, potrivit prevederilor art. 16 alin. (3), *dacă partea nu a acceptat invitația scrisă a mediatorului sau a refuzat participarea la mediere, procesul de mediere se consideră neînceput*, iar potrivit prevederilor art. 22 alin. (1) lit. c), *medierea încetează la renunțarea uneia sau a ambelor părți la mediere.*

- Potrivit art. 14 alin. (6), *părțile trebuie să realizeze cel puțin o ședință de mediere, până la adresarea în instanța de judecată, pentru următoarele categorii de litigii: civile, de familie, de muncă, de contencios administrativ.*

Respectiv, în cazul în care procesul de mediere se consideră neînceput pe motiv că una dintre părți a refuzat participarea sau a refuzat invitația la mediere, se consideră oportun clarificarea faptului dacă se va considera sau nu că a avut loc o ședință de mediere. În cazul se va considera că ședința de mediere nu a avut loc, care ar fi pașii de întreprins pentru a iniția acțiunea civilă. Or, pentru litigiile prevăzute la art. 25-28 este stabilită soluția la art. 16 alin. (11), în timp ce pentru litigiile prevăzute la art. 24, careva soluții nu au fost identificate.

- Potrivit art. 16 alin. (2), „[...] *sanctiunea restituirii cererii de către instanța de judecată nu se aplică în situațiile prevăzute la alin. (10)*”, în timp ce alin. (10) prevede că „*contractele de mediere, învestite cu formulă executorie, au putere de titlu executoriu la data exigibilității creanței și oferă dreptul la executare silită extrajudiciară, fără adresarea unei cereri în instanța de judecată sau către notar, dacă părțile au convenit aceasta, în mod expres, în contract*”.

Înțelegem că trimiterea la alin. (10) este o greșeală de tipar, deoarece nu este clar care ar fi necesitatea de a înainta o cerere de chemare în judecată, în cazul existenței unui contract cu formula executorie, care poate fi înaintat spre executare silită fără adresare în instanța de judecată.

- Potrivit art. 16 alin. (12), *dacă urmare a punerii cererii de chemare în judecată pe rolul instanței de judecată, potrivit alin. (11), partea a fost găsită, judecătorul va restitui cererea de 10 chemare în judecată în conformitate cu art. 170, alin. (1) lit. a) din Codul de procedură civilă, cu obligarea părților de participare la ședința de mediere prevăzută de legislație.*

Considerăm că prevederea respectivă ar facilita tergiversarea examinării unui proces deja inițiat. Menționăm că de multe ori există cazuri când debitorii își fac apariția în proces doar o dată cu aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii sau, în general, debitorii ar putea să nu recepționeze intenționat informația de la mediator și instanță, și la ultima ședință de pronunțare să se prezinte anume cu scopul ca dosarul să fie restituit și să tergiverseze recuperarea.

În acest context, adițional, atragem atenția supra faptului că cererea de chemare în judecată poate fi restituită doar în decursul a 5 zile de la data repartizării acesteia și nu ulterior acceptării spre examinare.

Totodată, rămâne neclar cum își va recupera creditorul taxa de stat achitată în caz de restituire a cererii sau mai ales taxa de timbru - care nu se restituie.

Vă mulțumim pentru colaborare și vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice informații suplimentare.

Cu respect,



Miha Malairău

Director Executiv

A.P. „Camera de Comerț Americană din Moldova”

Persoană de contact: Victor Baci, victorbaci@amcham.md.

ANALIZA IMPACTULUI

în procesul de fundamentare a proiectului de lege cu privire la abrogarea
Capitolului XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Analiza impactului a proiectului de lege cu privire la abrogarea Capitolului XIII ¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003
Data:	1 decembrie 2021
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Justiției
Subdiviziunea:	Direcția elaborare acte normative
Persoana responsabilă și datele de contact:	Victor Kalughin, consultant superior, 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	
Îngreunarea și tergiversarea proceselor judiciare în urma instituirii medierii judiciare obligatorii pentru anumite cauze civile.	
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 17 martie 2017, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat <i>Legea nr. 31/2017 pentru completarea Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003</i> (în continuare – <i>Legea nr. 31/2017</i>), prin care a fost instituită medierea judiciară drept o modalitate obligatorie de soluționare prealabilă a litigiilor, pentru următoarele cauze civile: a) protecția consumatorilor; b) litigiile de familie; c) litigiile privind dreptul de proprietate asupra bunurilor între persoane fizice și/sau juridice de drept privat; d) litigiile de muncă; e) litigiile care rezultă din răspunderea delictuală; f) litigiile succesoriale; g) alte litigii civile a căror valoare este sub 200 000 de lei, cu excepția litigiilor în care s-a pronunțat o hotărâre executorie de intentare a procedurii de insolabilitate. Conform notei informative, scopul introducerii instituției medierii judiciare a constatat în reducerea volumului de muncă a judecătorilor, precum și flexibilitatea/rapiditatea soluționării litigiilor. Însă, după intrarea în vigoare a completărilor operate prin <i>Legea nr. 31/2017</i>, s-a constatat că medierea judiciară reprezintă o metodă ineficientă de soluționare prealabilă a litigiilor, care a îngreunat semnificativ procedurile judiciare și a cauzat tergiversarea cauzelor pendinte, fiind afectat accesul liber la justiție a justițiabililor. Deci, această instituție nu numai că nu a generat rezultatele pozitive scontate, dar a și determinat consecințe negative asupra procedurilor civile și a volumului de lucru al judecătorilor. În acest sens, conform datelor statistice pentru anii 2018-2021, se atestă următoarele efecte asupra procedurilor judiciare civile:	

- d) din numărul total al proceselor de mediere judiciară (43487), numai 1165 au finalizat prin încheierea unei tranzacții (i.e. 2,6 %). În restul litigiilor, procesele de mediere au încetat prin refuzul părților de a soluționa litigiul pe cale amiabilă, expirarea termenului sau renunțarea la acțiune a reclamantului;
- e) procesele de mediere judiciară sunt de o durată excesivă (în mediu 3-9 luni), în pofida faptului că, conform art. 182² alin. (5) din *Codul de procedură civilă*, termenul medierii judiciare nu poate depăși 45 de zile;
- f) creșterea volumului de lucru al judecătorilor datorită instituirii unor proceduri judiciare adiționale, fapt ce a sporit numărul acțiunilor procesuale ce urmează a fi întreprinse de magistrați. Aceste aspecte au fost transpuse și în *Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor penale, contravenționale și civile*, aprobat prin *Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 165/6 din 18 februarie 2014*.

Astfel, se atestă că instituția medierii judiciare a generat, de fapt, blocaje procesuale care tergiversează semnificativ examinarea și soluționarea cauzelor civile, precum și sporește nerezonabil sarcina de muncă a judecătorilor.

De altfel, în România medierea obligatorie a fost declarată neconstituțională prin *Decizia Curții Constituționale nr. 266/2014*, în care Curtea a statuat, *inter alia*, că procedura prealabilă obligatorie de mediere apare ca fiind o piedică în calea realizării și obținerii de către cetățean a drepturilor sale în justiție (par. 24).

Similar, și Curtea Constituțională a Republicii Moldova în *Hotărârea nr. 8/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 225 din 30 mai 2003 (medierea judiciară)* a statuat că medierea judiciară obligatorie reprezintă o limitare a dreptului persoanelor la un proces echitabil, sub aspectul tergiversării soluționării cauzei într-un termen rezonabil, fiind afectat dreptul garantat de art. 20 din *Constituția Republicii Moldova* (par. 54).

Însă, spre deosebire de organul de jurisdicție constituțională al României, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat că procedura medierii judiciare nu determină o **întârziere substanțială** a termenelor judiciare. Or, în accepțiunea Curții, cele 50 de zile pe care le presupune procedura de mediere judiciară prealabilă, nu constituie o întârziere substanțială pentru introducerea acțiunii în justiție (par. 72 și 77). Prin urmare, Curtea a constatat existența unui echilibru proporțional între principiile concurente și a declarat caracterul constituțional al prevederilor Capitolului XIII¹.

Dar, constatăm că, în practică, medierea judiciară a provocat efecte care nu au fost prevăzute de Curte, i.e. tergiversarea semnificativă a proceselor de mediere judiciară – în mediu până la 9 luni – precum și rata extrem de joasă a litigiilor soluționate amiabil prin încheierea tranzacțiilor (2,6 %).

În aceste condiții, este nejustificată menținerea prevederilor din Capitolul XIII¹ din *Codul de procedură civilă*, or, acestea afectează disproportional dreptul la un proces echitabil și termenul rezonabil de soluționare a cauzei.

Această concluzie se impune, în special, în contextul în care *Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materie civilă*, prevede următoarele:

„7. Prin reglementarea medierii, statele ar trebui să supravegheze a se evita
(I) întârzierile inutile și (II) recurgerea la mediere ca o tactică de întârziere.”

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

1. Caracterul obligatoriu al medierii judiciare.

Prin definiție, medierea judiciară are caracter obligatoriu, fiind o etapă preliminară pentru soluționarea anumitor cauze civile. Însă, acest fapt nu corespunde cu unul din principiile fundamentale ale medierii, care asigură eficiența și utilitatea unei astfel de instituții –

„participarea benevolă la mediere”, principiu transpus fidel și în art. 4 lit. a) din *Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere*.

Pentru ca medierea să ofere rezultate pozitive, este imperativ ca ambele părți ale unui litigiu să consimtă benevol pentru inițierea și desfășurarea procesului de mediere. Or, în caz contrar, obligativitatea acestei instituții creează riscul instituirii unor obstacole procesuale în vederea accesului liber la justiție.

Această concluzie este statuată, în special, în recomandările și standardele internaționale, precum și reglementările europene.

Astfel, *Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială*, conține următoarea prevedere esențială:

„(13) Medierea prevăzută în prezenta directivă ar trebui să constituie o procedură voluntară în sensul că părțile sunt ele însele responsabile de procedură și o pot organiza după cum doresc și încheia în orice moment.”

Similar, *Recomandarea nr. (98)1 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea familială*, a statuat următoarele:

„[...] În principiu, medierea nu trebuie să fie obligatorie.”

Iar *Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materie civilă*, a precizat:

„5. Chiar dacă părțile utilizează medierea, accesul la justiție trebuie să fie disponibil, fiindcă aceasta constituie ultima garanție a protecției drepturilor părților.”

2. Inflexibilitatea medierii judiciare.

Medierea judiciară reprezintă, *ipso facto*, o procedură rigidă, părțile litigiului fiind obligate să se conforme unor condiții impuse de prevederile imperative ale Capitolului XIII¹ din *Codul de procedură civilă*. Aceste condiții determină direct reticența justițiabililor de a soluționa litigiile amiabil prin încheierea tranzacțiilor și, prin urmare, cauzează tergiversarea proceselor judiciare.

Inflexibilitatea medierii judiciare se manifestă prin următoarele:

- a) Părțile nu sunt libere să-și aleagă mediatorul.
Medierea judiciară este efectuată, în exclusivitate, de către judecătorul desemnat aleatoriu pe cauza civilă;
- b) Părțile nu au control asupra modului în care se desfășoară procesul de mediere.
Locul, timpul, durata ședințelor, precum și alte aspecte organizatorice, sunt determinate de natura judiciară a procesului (*i.e.* derularea procesului în incinta instanței de judecată), precum și fiind la discreția judecătorului responsabil pe cauză;
- c) Judecătorul se pronunță asupra legii aplicabile litigiului, posibilei soluții asupra cazului și efectele ei pentru părțile la proces.
Acest fapt constituie o încălcarea expresă a principiului neutralității și imparțialității mediatorului, afectând direct derularea procesului de mediere.

Prin urmare, datorită aspectelor descrise *supra*, procedurile au un profund caracter inflexibil, care au și determinat eșecul medierii judiciare.

În comparație, procedurile de mediere extrajudiciară (facultativă), realizate în conformitate cu *Legea nr. 137/2017 cu privire la mediere*, se caracterizează cu o rată mult mai mare de soluționare amiabilă a litigiilor. Astfel, în 2020, din numărul total de contracte de mediere încheiate (981) au fost soluționate amiabil 964 de litigii, *i.e.* **98,2 % de cauze soluționate**

amiabil prin încheierea tranzacției.¹

Această rată înaltă de succes se datorează următoarelor beneficii ale medierii extrajudiciare (facultative):

- libera alegere a mediatorului;
- independența, neutralitatea și imparțialitatea mediatorului;
- părțile determină prin acord comun toate aspectele ce țin de inițierea, derularea și finalizarea procesului de mediere.

Succesul medierii este determinat, în principal, de personalitatea mediatorului, cunoștințele și aptitudinile de conciliere ale acestuia, precum și încrederea părților în această persoană.

Astfel, tocmai încrederea reprezintă elementul esențial al procesului de mediere, or, pentru ca părțile să-și depășească limitele pozițiilor sale conflictuale, mediatorul trebuie să asigure siguranța și confortul participanților la procesul de mediere.

Însă, instituția medierii judiciare este, prin definiție, lipsită de aceste aspecte esențiale, părțile fiind lipsite de pîrghii pentru a putea influența modalitatea de inițiere, desfășurare și finalizare a procesului de mediere.

3. Atribuirea judecătorilor unor funcții procesuale improprii.

Prin instituirea medierii judiciare, judecătorii primelor instanțe au primit atribuții care sunt incompatibile cu cunoștințele și formarea profesională a acestora.

Mediatorul, deși este o parte neutră a litigiului, are un rol activ în organizarea discuțiilor/negocierilor dintre părți. Acesta este responsabil să dezvolte cele mai eficiente tehnici de comunicare, să faciliteze discuțiile și să construiască un acord între persoane. Mediatorul ajută părțile să găsească o soluție convenabilă și durabilă pentru problema lor și să ajungă la un consens, care să satisfacă participanții procesului de mediere.

Însă, pentru judecători, aceste funcții sunt improprii. Or, însăși statutul procesual și formarea profesională a magistraților nu facilitează ca judecătorul să aibă un rol pro-activ în discuțiile și negocierile cu privire la interesele personale și posibilele soluții pentru depășirea unui conflict.

De altfel, conform unui sondaj efectuat în 2015, doar 36,8 % din judecători au susținut introducerea medierii judiciare². Prin urmare, promovarea acestei instituții nu era conformă chiar și cu obiecțiile esențiale ale magistraților.

4. Creșterea volumului de lucru al judecătorilor.

Deși instituția medierii judiciare era concepută drept o modalitate de a reduce din volumul de lucru al judecătorilor, în realitate, din cauza numărului extrem de mic al litigiilor soluționate amiabil prin încheierea tranzacțiilor, volumul de muncă al magistraților a crescut. Or, aceștia sunt nevoiți ca, suplimentar la numărul mare de cauze și acțiuni procesuale aflate în gestiune, să organizeze și să dirijeze ședințe de mediere judiciară între părțile litigiului.

De altfel, aceste aspecte au fost pregnant subliniate și în *Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor penale, contravenționale și civile*, aprobat prin *Hotărîrea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 165/6 din 18 februarie 2014*.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Problemele instituției medierii judiciare, descrise la pct. 1 lit. b) din prezenta analiză, au persistat în conținut după intrarea în vigoare a *Legii nr. 31/2017*.

Astfel, numărul de litigii soluționate amiabil prin încheierea tranzacțiilor a fost în mod constant la nivel foarte jos:

¹

https://mediere.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_privind_datele_statistice_privind_litigiile_solucionate_pe_calea_medierii_2020.pdf

² *Sondaj: Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției*, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Chișinău, 2015.

<http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-Percepts-reformelor-just.pdf>

- în 2018 doar 2,8% (a se vedea raportul statistic pentru anul 2018 anexat la analiză);
- în 2019 doar 2,7% (a se vedea raportul statistic pentru anul 2019 anexat la analiză);
- în 2020 doar 2,5% (a se vedea raportul statistic pentru anul 2020 anexat la analiză);
- în 2021 doar 1,7% (a se vedea raportul statistic pentru anul 2021 anexat la analiză).

Mai mult, în toți anii respectivi, durata medie a proceselor de mediere judiciară era constant la 3-9 luni (a se vedea scrisoarea Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești nr. 01.1/845 din 26 noiembrie 2021 cu privire la datele statistice privind medierea judiciară, anexată la analiză).

Astfel, pornind de la evoluția statistică constantă în privința instituției medierii judiciare, este cert că lipsa unei intervenții în acest sens va determina evoluția identică și pentru viitor a problemelor descrise.

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

Excluderea medierii judiciare este prevăzută în acțiunea 3.11.2. din *Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 235/2021*, cu termen de realizare până în aprilie 2022.

Prevederile normative relevante care urmează a fi abrogate sunt cuprinse în Capitolul XIII¹ din *Codul de procedură civilă*.

Precizăm că alte intervenții normative nu sunt necesare. Or, nu există alte prevederi care reglementează instituția medierii judiciare.

Carențele prevederilor normative în vigoare au fost descrise detaliat la 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)

Pentru implementarea acțiunii nominalizate *supra*, precum și în vederea înlăturării problemelor descrise anterior, se trasează următoarele obiective:

- excluderea barierelor procesuale rigide și ineficiente, în vederea asigurării depline a accesului liber la justiție;
- reducerea semnificativă a duratei de examinare și soluționare a litigiilor civile supuse actualmente medierii judiciare;
- reducerea volumului de lucru al judecătorilor.

3. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea care presupune lipsa de intervenție

Consecințele lipsei de intervenție au fost expuse la pct. 1 lit. d), coroborat cu litera b) din prezenta analiză.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea ținesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Principala prevedere a proiectului constă în abrogarea Capitolului XIII¹ din *Codul de procedură civilă*, intervenție prin care se va exclude instituția medierii judiciare obligatorii.

Această modificare are drept scop înlăturarea problemelor descrise la pct. 1 lit. b) din prezenta analiză, precum și atingerea obiectivelor expuse în pct. 2 lit. a).

Adițional, dispozițiile tranzitorii vor prevedea modalitatea de ultraactivitate a normelor abrogate și eventuala încetare a proceselor de mediere judiciară aflate în derulare la momentul intrării în vigoare a legii.

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

Opțiuni alternative nu au fost identificate, deoarece cadrul normativ național deja conține o

multitudine de prevederi legislative care are drept scop stimularea justițiabililor să apeleze la metode alternative de soluționare a litigiilor (a se vedea, în acest sens, Capitolul VI din *Legea nr. 137/2017 cu privire la mediere*).

Mai important, referitor la existența unor opțiuni alternative s-a expus și Curtea Constituțională a Republicii Moldova, care în *Hotărârea Curții Constituționale nr. 8/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din Codul de procedură civilă, adoptat prin Legea nr. 255 din 30 mai 2003 (medierea judiciară)*, a statuat că:

„69. În fine, Curtea nu identifică alte măsuri cu caracter general mai puțin intruzive care să asigure soluționarea litigiilor în mod expeditiv, ieftin și în conformitate cu interesele părților.”

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 referire la aceste aspecte ne-am expus detaliat *supra* (a se vedea pct. 1 și pct. 2 lit. a) din prezenta analiză).

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

Impacturi sub formă de costuri sau efecte negative nu au fost identificate, deoarece intervenția propusă nu presupune careva cheltuieli sau ajustări care ar avea influență asupra resurselor financiare/umane sau asupra derulării procedurilor civile judiciare.

Beneficiile care vor decurge din opțiunea adoptată au fost cuantificate în următoarele efecte procesuale:

- reducerea semnificativă a duratei de examinare și soluționare a litigiilor civile supuse actualmente medierii judiciare (*i.e.* reducerea duratei procedurilor judiciare, în mediu cu 3-9 luni);
- reducerea volumului de lucru al judecătorilor și a formulei de complexitate a cauzelor pendinte prevăzută în *Regulamentul privind stabilirea gradelor de complexitate unice naționale a cauzelor penale, contravenționale și civile*, aprobat prin *Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 165/6 din 18 februarie 2014*;
- excluderea barierelor procesuale rigide și ineficiente descrise la compartimentul 1 și asigurarea deplină a accesului liber la justiție;
- sporirea numărului de cauze soluționate prin intermediul serviciilor de mediere extrajudiciară (facultativă);

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

După cum s-a expus la pct. 3 lit. c) din prezenta analiză, opțiuni alternative nu au fost identificate.

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 propusă riscuri nu au fost identificate.

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

Excluderea medierii judiciare va avea un profund efect pozitiv asupra întreprinderilor mici și

mijlocii. Or, actualmente, această instituție este instituită în calitate de etapă preliminară obligatorie pentru niște categorii de litigii civile care afectează în mod disproporționat activitatea IMM-urilor:

- toate litigiile a căror valoare este sub 200 000 lei;
- toate litigiile privind dreptul de proprietate asupra bunurilor;
- toate litigiile de muncă;
- toate litigiile privind protecția consumatorilor;
- toate litigiile care rezultă din răspunderea delictuală, etc.

Astfel, prin excluderea acestei instituții judiciare rigide și ineficiente, IMM-urile vor beneficia de un șir substanțial de efecte pozitive:

- accesul liber la justiție, fără existența unor piedici sau obstacole preliminare;
- termeni mai operativi de intentare, examinare și soluționare a litigiilor;
- libertatea de a apela la modalități alternative, mai flexibile și eficiente, de soluționare a litigiilor – medierea extrajudiciară. Precum și posibilitatea de a stabili, prin acord comun, mediatorul cauzei și toate aspectele legate de inițierea, desfășurarea și încetarea procesului de mediere.

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

Pornind de la prezența acțiunii 3.11.2. din *Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022*, aprobat prin *Hotărârea Guvernului nr. 235/2021*, precum și argumentările detaliate expuse *supra* în prezenta analiză, considerăm că proiectul actului normativ urmează a fi susținut și adoptat în termeni proximi.

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

În urma adoptării proiectului nu se impune modificarea altor acte normative (cu excepția actelor interne ale Consiliului Superior al Magistraturii). Or, medierea judiciară este reglementată, în exclusivitate, în cadrul Capitolului XIII¹ din *Codul de procedură civilă*.

b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea

- durata medie de examinare și soluționare a litigiilor civile supuse în prezent medierii judiciare;
- volumul mediu de lucru al judecătorilor din judecătorii.

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

Impacturile vor fi resimțite imediat după intrarea în vigoare a legii. Or, aceasta va exclude imediat etapa preliminară obligatorie de mediere judiciară, precum și va oferi justițiabililor dreptul de a finaliza procesele aflate în desfășurare la momentul intrării în vigoare a legii date.

Evaluarea impacturilor estimate ale proiectului va fi realizată la sfârșitul anului 2022, în cadrul elaborării de către Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești (AAIJ) a raportului statistic pentru anul 2022 privind durata examinării și soluționării cauzelor civile în primă instanță. Adicional, evaluarea și monitorizarea se va efectua semestrial (la 6 luni) în baza datelor statistice oferite de AAIJ privind volumul de lucru în instanțele de judecată, precum și privind mersul examinării materialelor și dosarelor în primă instanță.

În altă ordine de idei, evaluarea și monitorizarea impacturilor va fi realizată în contextul elaborării de către Consiliul de Mediere a raportului statistic cu privire la litigiile soluționate pe calea medierii extrajudiciare pentru anul 2022.

6. Consultarea			
a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă			
– Judecătorii din cadrul judecătoriilor; – Mediatorii; – Întreprinderile mici și mijlocii; – Grupul de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător;			
b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților			
Consultarea cu privire la excluderea medierii judiciare a fost discutată pe larg în cadrul consultărilor publice a <i>Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022</i>, componenta „Justiție și anticorupție”: http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=5312 Adițional, în corespundere cu pct. 11 sbp. 3) din <i>Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative</i>, aprobată prin <i>Hotărârea Guvernului nr. 23/2019</i>, au fost publicate pentru consultări publice proiectul de lege, nota informativă, precum și analiza impactului: http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192 – numărul de ordine 628 Prin scrisoarea oficială a Cancelariei de Stat nr. 18-23-917 din 28 ianuarie 2022, proiectul de lege a fost remis spre avizare către Ministerului Economiei, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Chișinău, Judecătoria Chișinău, Consiliul de mediere, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova” și Centrul Național Anticorupție. În cadrul procesului de avizare nici o instituție nu au exprimat careva obiecții, propuneri sau recomandări cu privire la proiectul de lege.			
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)			
În cadrul consultărilor publice a <i>Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022</i>, părțile interesate (reprezentanții Consiliului Superior al Magistraturii, Curții Supreme de Justiție, Uniunii Avocaților din Moldova, etc.) au exprimat susținerea plenară cu privire la excluderea medierii judiciare și au apreciat pozitiv acțiunea 3.11.2. Referitor la consultarea publică a proiectului de lege, a notei informative și a analizei impactului, în adresa Ministerului Justiției nu au parvenit obiecții sau recomandări de îmbunătățire a proiectului. Adițional, prin scrisoarea oficială a Cancelariei de Stat nr. 18-23-917 din 28 ianuarie 2022, proiectul de lege a fost remis spre avizare către Ministerului Economiei, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel Chișinău, Judecătoria Chișinău, Consiliul de mediere, Uniunea Avocaților din Republica Moldova, A.O. „Centrul de Resurse Juridice din Moldova” și Centrul Național Anticorupție. În cadrul procesului de avizare nici o instituție nu au exprimat careva obiecții, propuneri sau recomandări cu privire la proiectul de lege.			
Anexă			
Tabel pentru identificarea impacturilor			
Categorii de impact	Punctaj atribuit		
	<i>Opțiunea propusă (excluderea medierii judiciare)</i>	<i>Opțiunea alternativă 1</i>	<i>Opțiunea alternativă 2</i>
Economic			

costurile desfășurării afacerilor	+2		
povara administrativă	+2		
fluxurile comerciale și investiționale	0		
competitivitatea afacerilor	0		
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	+3		
concurența pe piață	0		
activitatea de inovare și cercetare	0		
veniturile și cheltuielile publice	0		
cadrul instituțional al autorităților publice	0		
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	0		
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	0		
situația social-economică în anumite regiuni	0		
situația macroeconomică	0		
alte aspecte economice	+2		
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	0		
nivelul de salarizare	0		
condițiile și organizarea muncii	0		
sănătatea și securitatea muncii	0		
formarea profesională	0		
inegalitatea și distribuția veniturilor	0		
nivelul veniturilor populației	0		
nivelul sărăciei	0		
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	0		
diversitatea culturală și lingvistică	0		
partidele politice și organizațiile civice	0		
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0		
modul sănătos de viață al populației	0		
nivelul criminalității și securității publice	0		
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	0		
accesul și calitatea serviciilor educaționale	0		
accesul și calitatea serviciilor medicale	0		
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	0		
nivelul și calitatea educației populației	0		
conservarea patrimoniului cultural	0		
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0		
accesul și participarea populației în activități sportive	0		
discriminarea	0		
alte aspecte sociale	0		
De mediu			
clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și	0		

celor care afectează stratul de ozon			
calitatea aerului	0		
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0		
biodiversitatea	0		
flora	0		
fauna	0		
peisajele naturale	0		
starea și resursele solului	0		
producerea și reciclarea deșeurilor	0		
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0		
consumul și producția durabilă	0		
intensitatea energetică	0		
eficiența și performanța energetică	0		
bunăstarea animalelor	0		
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0		
utilizarea terenurilor	0		
alte aspecte de mediu	0		

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.

Anexe

1. Raportul statistic privind procesele de mediere judiciară în anul 2018;
2. Raportul statistic privind procesele de mediere judiciară în anul 2019;
3. Raportul statistic privind procesele de mediere judiciară în anul 2020;
4. Raportul statistic privind procesele de mediere judiciară în anul 2021;
5. Scrisoarea Agenției de Administrare a Instanțelor Judecătorești nr. 01.1/845 din 26 noiembrie 2021 cu privire la datele statistice privind medierea judiciară.