



avocatul
poporului
OMBUDSMAN

09 decembrie 2025 nr. 04-3/84-2523

la nr. _____ din _____

Doamnei Veronica ROȘCA,
Președinta Comisiei juridice pentru numiri și imunități
cji@parlament.md

OPINIE

la proiectul de Lege privind medierea și statutul mediatorului

Avocatul Poporului a examinat din oficiu proiectul de Lege privind medierea și statutul mediatorului¹ din perspectiva respectării drepturilor omului.

Prezenta Opinie reflectă o analiză a proiectului de Lege privind medierea și statutul mediatorului din Republica Moldova², focusat în particular pe introducerea medierii obligatorii în cauzele civile, familiale și de muncă.

Justificarea autorului

Proiectul de Lege privind medierea și statutul mediatorului, aflat în prezent în examinare în Parlamentul Republicii Moldova³, propune introducerea medierii obligatorii pentru anumite categorii de litigii civile, familiale și de muncă. Intenția sau obiectivul declarat al acestei inițiative legislative este de a reduce presiunea considerabilă exercitată asupra instanțelor judecătorești din țară.

Autorii proiectului de lege justifică necesitatea introducerii medierii obligatorii prin suprasolicitarea sistemului judiciar din Republica Moldova. Datele statistice prezentate indică o creștere semnificativă a volumului de cauze examinate în instanțe, depășind 269.452 dosare în 2023, cu un număr similar estimat pentru 2024. Această situație exercită o presiune considerabilă asupra instanțelor, în special asupra celor de fond.

Limitarea accesului liber la justiție

Examinând conținutul proiectului de lege, Avocatul Poporului consideră că prevederile din art. 4 alin. (2), 21 alin.(5), 44 alin.(3), 47 alin.(1), 55, 56 și 57 pot reprezenta riscuri în privința limitării nejustificate a dreptului

¹ <https://parlament.md/material-details-md.nspx?param=8d5f7098-4995-404b-983d-d0fc95e69298>

² <https://www.parlament.md/material-details-md.nspx?param=8d5f7098-4995-404b-983d-d0fc95e69298>

³ <https://www.parlament.md/material-details-md.nspx?param=8d5f7098-4995-404b-983d-d0fc95e69298>



fundamental privind accesul liber și efectiv la justiție, garantat de art.20 din Constituție.

Considerăm că prevederile propuse din proiectul de lege pot genera bariere financiare și procedurale, cu un impact disproporționat asupra tuturor justițiabililor, în special asupra grupurilor vulnerabile. Opinem că problema suprasolicitării instanțelor de judecată are, în esență, un caracter sistemic și impune adoptarea unor măsuri administrative și structurale complexe, nu restrângerea sau condiționarea valorificării dreptului fundamental de a avea acces liber la justiție. Astfel, suprasolicitarea instanțelor și volumul excesiv de dosare aflate pe rol, nu sunt o consecință a unui mecanism de mediere/conciliere nefuncțional, or părțile nu demarează acțiuni în instanțe în condițiile unui litigiu care poate fi soluționat extrajudiciar prin mediere. Totodată, atât la etapa ședințelor preliminare cât și pe tot parcursul procesului judiciar, părțile sunt libere să tranzacționeze și să soluționeze litigiul prin mediere, prin urmare obligativitatea recurgerii la un astfel de mecanism ca precondiție pentru examinarea cauzelor nu se justifică.

La fel, obligativitatea parcurgerii unei ședințe obligatorii de mediere, ar putea genera tergiversarea nejustificată a cauzelor din cauza intervalului mare de timp dintre ședințe.

Acces liber la justiție ca parte a dreptului la un proces echitabil este consacrat atât în legislația națională⁴, cât și în cea internațională⁵ și reprezintă un drept veritabil prin intermediul căruia se asigură respectarea tuturor celorlalte drepturi și libertăți fundamentale.

Un aspect esențial privind introducerea medierii obligatorii ca soluție la suprasolicitarea sistemului judiciar din Republica Moldova constă în necesitatea imperativă de a o prezenta drept o condiție prealabilă inițierii litigiului sau arbitrajului, și nicidecum ca un mijloc de soluționare a litigiilor în sine. Atât timp cât astfel de mecanisme sunt justificate prin interesul general și respectă principiul proporționalității, principiul protecției jurisdicționale efective nu va constitui un impediment în aplicarea lor.

Jurisprudența Curții Constituționale a României oferă un precedent relevant. Prin Decizia nr. 266/2014⁶, 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). Atât în jurisprudența Curții Constituționale, cât și în jurisprudența Curții Europene a

⁴ Art.20 din Constituție

⁵ Art.20 din Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale, art.14 din Pactul cu privire la drepturile civile și politice, art.3 din Convenția cu privire la drepturile copilului, art.13 din Convenția cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități

⁶ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/159260>



Drepturilor Omului, se arată că simpla sa consacrare legală, chiar și la nivelul suprem, prin Constituție, nu este de natură a asigura și o eficacitate reală a acestuia, atât timp cât, în practică, exercitarea sa întâmpină obstacole. Accesul la justiție trebuie să fie asigurat, în consecință, în mod efectiv și eficace.

În pofida faptului că există posibilitatea derogării în cazuri de urgență sau pericol public,⁷ dreptul la un proces echitabil rămâne unul absolut, iar echitatea constituie esența sa.⁸ Curtea a reiterat în numeroase rânduri că „dreptul la o administrare echitabilă a justiției ocupă un loc atât de important într-o societate democratică, încât nu poate fi sacrificat în numele oportunității”.^{9,10}

Argumentul este susținut de jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova în ce privește raționamentul introducerii medierii judiciare în calitate de modalitate obligatorie de soluționare amiabilă a pretențiilor adresate instanței judecătorești. Hotărârea nr. 8/2018 a Curții Constituționale a Republicii Moldova a constatat că medierea judiciară obligatorie a unor categorii de litigii, după acceptarea cererii de chemare în judecată, reprezintă o limitare a dreptului persoanelor la un proces echitabil, sub aspectul tergiversării soluționării cauzei într-un termen rezonabil, afectând dreptul garantat de articolul 20 din Constituție. Curtea a subliniat că dreptul de acces la un tribunal, garantat de articolul 20 din Constituție și articolul 6 § 1 din Convenția Europeană, trebuie să fie „practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu”.

Un aspect crucial, care demonstrează o recunoaștere anterioară de către legiuitor a problemelor constituționale și practice inerente medierii obligatorii, este precedentul abrogării medierii judiciare obligatorii în Republica Moldova. Parlamentul Republicii Moldova a abrogat Capitolul XIII¹ din Codul de procedură civilă (medierea judiciară) prin Legea nr. 97 din 14 aprilie 2022¹¹. Această abrogare a fost justificată de faptul că medierea judiciară obligatorie afecta disproporționat dreptul la un proces echitabil și termenul rezonabil de soluționare a cauzelor. Prin urmare, consider că reintroducerea unei forme de mediere obligatorie, la scurt timp după o astfel de abrogare, ar reprezenta o inconsecvență legislativă și o ignorare a propriilor concluzii anterioare, ridicând întrebări privind stabilitatea și coerența cadrului normativ.

⁷ https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron.

⁸ Zagorodnikov v. Rusia (7 iunie 2007), par. 30. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-80947%22%5D%7D>.

⁹ Ramansauskas v. Lituania (5 februarie 2008), par. 53.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-84935%22%5D%7D>.

¹⁰ Lalmahomed v. Olanda (22 februarie 2011), par. 36.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-103598%22%5D%7D>.

¹¹ Legea nr. 97 din 14 aprilie 2022 pentru abrogarea capitolului XIII¹ din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003.



Principiul participării benevole la procesul de mediere

*Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului*¹², pe care proiectul de lege pretinde a o transpune, consacră medierea ca fiind o procedură facultativă, alternativă și benevolă. Prin urmare, considerăm că impunerea ședințelor obligatorii de mediere ar contrazice acestui principiu fundamental al dreptului european, transformând o opțiune într-o cerință prealabilă obligatorie. De asemenea, Recomandarea nr. (2002)10 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei către statele membre privind medierea în materia civilă¹³, 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.* ” O ședință obligatorie, chiar și inițială, considerăm că poate introduce o întârziere artificială în procesul de acces la justiție, în special pentru părțile care nu au nicio intenție reală de conciliere.

Mai mult, considerăm că prevederile proiectului de lege ar conține contradicții. Astfel, articolul 3 (Principiile medierii) și articolul 4 alineatul (1) (Participarea benevolă la procesul de mediere) afirmă clar principiul participării benevole ”*Părțile decid benevol inițierea și participarea la mediere*”. Totuși, art. 4 alin. (2) și art. 44 alin. (3), 55 și 56 impun obligativitatea unei ședințe de mediere pentru anumite categorii de litigii ”părțile trebuie să efectueze cel puțin o ședință de mediere”. Această inconsecvență ar putea submina coerența internă a legii și ridică întrebări privind respectarea propriilor principii declarate.

Medierea, prin natura sa, se bazează pe dorința reală a părților de a ajunge la o soluție amiabilă. Considerăm, că impunerea participării, chiar și la o singură ședință, ar putea duce la o lipsă de angajament din partea părților, transformând ședința într-o formalitate lipsită de substanță și ineficientă. Acest lucru ar putea chiar discredita medierea ca metodă alternativă de soluționare a litigiilor, dacă este percepută ca o barieră birocratică, nu ca o soluție reală. Consider că modelul „ședinței inițiale obligatorii” este, prin urmare, o distincție ce poate condiționa nejustificat accesul liber la justiție.

Impactul procedural și financiar asupra grupurilor vulnerabile

Introducerea medierii obligatorii, chiar și sub forma unei ședințe inițiale, ar putea avea impact negativ semnificativ asupra persoanelor, mai ales din grupurile vulnerabile, atât din punct de vedere procedural, cât și financiar.

Articolul 17 alineatul (1) din proiectul de lege instituie sancțiunea restituirii cererii de chemare în judecată în lipsa dovezii privind parcurgerea

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0052>

¹³ [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805b0d1c%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805b0d1c%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})



ședinței de mediere. O asemenea condiție prealabilă obligatorie ar constitui un obstacol procedural/practic semnificativ în realizarea dreptului la acces liber la justiție. Ea poate întârzia accesul la instanță și poate descuraja persoanele să-și exercite drepturile, transformând o procedură alternativă într-o barieră obligatorie.

Proiectul impune o taxă de 10% din salariul minim pe țară pentru ședința obligatorie de mediere, cu excepția litigiilor de muncă [Art. 21 alin. (5),]. Această sumă este percepută chiar și atunci când părțile nu văd nicio perspectivă reală de conciliere și intenționează să se adreseze direct instanței. Consider că aceasta transformă o potențială economie de costuri (prin mediere voluntară reușită) într-o taxă obligatorie pentru accesul la justiție. Astfel, beneficiul perceput al "costurilor reduse" prin mediere este subminat de această taxă obligatorie. Prin urmare, consider că această taxă ar putea deveni o povară financiară disproporționată pentru persoanele din grupurile vulnerabile, care se confruntă cu dificultăți în accesarea justiției, persoane cu venituri mici sau șomeri, victimele ale violenței domestice, persoane în vârstă sau cu nivel scăzut de educație, persoanele cu dizabilități.

În concluzie, în vederea eliminării cauzelor și condițiilor ce ar putea crea premise pentru încălcarea dreptului fundamental la acces liber la justiție, în temeiul art. 27 din Legea nr.52/2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) se propune examinarea oportunității de:

- Modificarea alin. (2) din art. 4: excluderea prevederii „Pentru anumite categorii de litigii prevăzute de lege, părțile trebuie să efectueze cel puțin o ședință de mediere” pentru a elimina orice formă de obligativitate.
- Modificarea alin. (5) din art. 21: Excluderea taxei obligatorii pentru ședința de mediere prealabilă. Orice costuri asociate medierii ar trebui să fie suportate exclusiv de părțile care aleg voluntar această cale, în conformitate cu principiile medierii.
- Modificarea alin. (3) din art. 44: Excluderea cerinței ca „Părțile trebuie să realizeze cel puțin o ședință de mediere” pentru categoriile de litigii civile, de familie și de muncă. Formularea ar trebui să reflecte clar o opțiune voluntară de a recurge la mediere, la inițiativa părților.
- Modificarea alin. (1) art. 47: Excluderea sancțiunii restituirii cererii de chemare în judecată în lipsa dovezii realizării unei ședințe de mediere. Această sancțiune ar putea transforma medierea într-o barieră procedurală inadecvată.
- Modificarea art. 55, 56 și 57: Excluderea sintagmei „doar după participarea la cel puțin o ședință de mediere” din prevederile care reglementează medierea în litigiile civile, de familie și de muncă. Aceste



articole ar trebui să reflecte posibilitatea, nu obligativitatea, de a recurge la mediere.

Reieșind din cele expuse, Avocatul Poporului recomandă ca înainte de operarea modificărilor legislative în domeniul medierii, să se ia în considerare propunerile menționate supra.

Cu profund respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**

Ex.: Muntean Ig.
060002655