

Notă de poziție

Excesul de mediere dăunează grav consumatorilor: de ce noua lege cu privire la mediere nu trebuie aplicată pentru litigiile dintre consumatori și profesioniști

Vitalie Rapcea,
Director de program, Expert-Grup

La data de 27 iunie 2025, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat, în primă lectură, proiectul de lege privind medierea și statutul mediatorului¹. Scopul declarat al proiectului constă, în principal, în decongestionarea instanțelor judecătorești prin extinderea domeniilor în care poate fi aplicată medierea. De fapt, proiectul reintroduce obligativitatea cel puțin a unei ședințe de mediere, pentru litigiile civile și de muncă înainte de adresarea în instanță. Deși proiectul de lege prevede și unele excepții, din lista acestora nu fac parte și litigiile inițiate de consumatori². Dacă Parlamentul va aproba proiectul de lege în forma sa actuală, atunci consumatorii nu vor putea acționa comercianții în instanță decât după participare la o primă ședință de mediere, pentru care vor trebui să achite 10% din salariul minim pe țară, ceea ce în 2026 ar putea însemna aproximativ 630 de lei³. Prezenta notă de poziție încearcă să explice de ce litigiile dintre consumatori și profesioniști (comercianți și prestatori) nu trebuie să facă obiectul de reglementare al acestui proiect de lege.

De la medierea judecătorească gratuită la o ședință informativă contra cost

Condiționarea accesului la justiție prin introducerea obligativității medierii nu este o noutate pentru Republica Moldova. Prin modificările operate în 2017 la Codul de procedură civilă, a fost introdusă obligativitatea medierii judiciare în instanță. Astfel, în ședința de mediere, instanța judecătorească trebuia să întreprindă măsuri pentru ca părțile să soluționeze amiabil litigiul. Medierea judecătorească nu putea depăși 45 zile. În 2021 această practică a fost întreruptă. Argumentele aduse în 2021 la abolirea medierii judecătorești gratuite sunt exact opusul argumentelor pe care același minister le-a expus la promovarea noului proiect de lege. Astfel, în 2021 Ministerul Justiției susținea că obligativitatea medierii judecătorești gratuite îngreună accesul liber la justiție și condiționa tergiversarea cauzelor pendinte, iar ineficiența mecanismului a fost ilustrată prin faptul că din 43 500 de procese de mediere judecătorească doar 1 165 procese de mediere s-au finalizat cu încheierea unei tranzacții de împăcare (mai puțin de 3%)⁴.

¹ „[Proiectul de lege privind medierea și statutul mediatorului](#)”, Parlamentul Republicii Moldova, accesat noiembrie 2025

² Linia 147 din [tabelul de sinteză](#) la proiectul de Legea nr.245 din 19.06.2025

³ [Cuantumul salariului minim pe țară propus spre aprobare Guvernului, stabilit cu partenerii sociali](#), Ministerul Muncii și Protecției Sociale

⁴ Ministerul Justiției al Republicii Moldova, „[Procedura medierii judiciare va fi exclusă din Codul de procedură civilă](#)”, accesat noiembrie 2025

La 3 ani de la abrogarea medierii judecătorești⁵, în Parlament a ajuns un nou proiect de lege pentru reintroducerea obligativității medierii înaintea examinării cauzei în instanță, de astă dată contra cost și livrată de un mediator.

O ședință de informare la cost de 630 de lei

De fapt, așa cum o menționează și autorii proiectului de lege, nu este vorba despre o mediere propriu-zisă, ci despre o simplă „ședință de informare”⁶, în care părților le va fi introdus mecanismul de mediere pentru a li se propune inițierea unui proces de mediere. Această sesiune de informare va costa pentru reclamant 10% din salariul minim (estimativ 630 lei în 2026) și asta în condiția în care 1/3 din populația Republicii Moldova trăiește în sărăcie absolută⁷, iar pentru acești conaționali achitarea celor 630 de lei i-ar plasa automat la limita sărăciei extreme. Chiar și așa, medierea în sine nu are loc în cadrul acestei ședințe de informare, ci va începe doar după încheierea contractului de mediere între părți și mediator. Acest contract va include și un onorariu care trebuie să fie acceptat atât de către pârât, cât și de către reclamant. Deși onorariul este cert, succesul unui proces de mediere este foarte incert.

Pragul propus în Republica Moldova pentru medierea obligatorie este semnificativ mai ridicat în termeni relativi (echivalentul a aproximativ 44 000 de euro) decât în cele mai mari state europene.

Începând cu 1 septembrie 2025, în Franța a fost operată o reformă similară. Spre deosebire de Republica Moldova, prima ședință informativă cu un mediator sau conciliator nu este o condiție pentru depunerea dosarului în instanță. Această ședință informativă poate fi dispusă de judecător la orice etapă a procesului. Ședința poate avea loc și la distanță (online)⁸ și este gratuită pentru părți. Partea care nu se prezintă la această ședință poate fi amendată cu până la 10 mii de euro. Obligatorietatea încercării unei soluționări extrajudiciare a litigiului înainte de depunerea unei cereri de chemare în judecată este, mai degrabă, o excepție aplicată pentru unele categorii specifice de litigii a căror valoare nu depășesc 5 000 de euro⁹, ceea ce, în contextul Franței, înseamnă echivalentul a 1.4 salarii medii pe economie¹⁰. În Germania, medierea este voluntară și nu poate fi impusă de instanță indiferent de valoarea litigiului. Cu toate acestea, în cauzele civile există o conciliere obligatorie condusă de judecător la prima ședință (Güterverhandlung). În cadrul acestei prime ședințe, judecătorul poate să încerce o împăcare amiabilă, iar participarea părților este obligatorie. Dacă nu se ajunge la acord, judecătorul poate dispune, în mod obligatoriu, trimiterea părților la un Güterichter (judecător-conciliator specializat al aceluiași tribunal), sesiune gratuită și obligatorie

⁵ Legea 97/2022 abrogă Cap XIII¹ din Codul de procedură civilă.

⁶ Linia 151 din [tabelul de sinteză](#)

⁷ [Raportul de Stare a Țării 2025](#), Expert-Grup

⁸ Art 1533(-2) ...1534 [Code de procédure civile](#), République française, accesat noiembrie 2025

⁹ [Décret n 2023-357](#) du 11 mai 2023 relatif à la tentative préalable obligatoire de médiation, de conciliation ou de procédure participative en matière civile, accesat noiembrie 2025

¹⁰ [France Average Gross Monthly Wages](#), Trading Economics, accesat noiembrie 2025

doar dacă este ordonată de instanță¹¹. Această procedură este aplicată la toate nivelurile de instanțe, dar, în practică, medierea judecătorească este extrem de frecventă la nivelul curților inferioare din Germania (Amtsgerichte), care judecă litigiile până la 5.000 de euro, ceea în cazul Germaniei reprezintă 1.1 salarii medii¹² și nu 50 de salarii medii pe economie (echivalentul a 870.000 de lei în 2026), așa cum este prevăzut în proiectul de lege.

Pentru a atenua dezechilibrul de putere dintre consumator și profesionist, litigiile cu implicarea consumatorilor sunt soluționate amiabil prin instrumente distincte și dedicate. La nivelul UE, medierea în materie civilă este reglementată prin Directiva UE 2008/52, iar din obiectul acesteia nu fac parte litigiile dintre consumatori și profesioniști. Soluționarea alternativă a litigiilor cu implicarea consumatorilor este reglementată printr-o directivă distinctă (Directiva UE 2013/11). Necesitatea unei abordări distincte în cazul litigiilor cu implicarea consumatorilor rezultă din dezechilibrul de forțe între părțile implicate și care necesită a fi adresat. În relația dintre profesionist și consumator, dezechilibrul poate fi cauzat de:

- capacitatea financiară mult mai modestă a consumatorului în raport cu profesionistul; pentru consumator, chiar și simpla absență de la lucru și apariția în instanță poate reprezenta deja un cost prohibitiv;
- asimetria informațională dintre profesionist și consumator; consumatorul este, de regulă, mai puțin informat decât profesionistul;
- dezechilibrul juridic cauzat de faptul că, spre deosebire de consumator, profesionistul are departament juridic, avocați specializați și cunoaște mult mai bine prevederile legale;
- dezechilibrul psihologic – consumatorul se poate simți intimidat într-un litigiu cu un comerciant, iar acest sentiment poate fi mai intens în cazul în care profesionistul este un comerciant mare sau cu renume;
- dezechilibrul de timp, caracterizat prin faptul că consumatorul are nevoie de soluționarea rapidă a litigiului pentru că are nevoie de bunul funcțional, de bani sau de serviciul prestat calitativ, în timp ce profesionistul își poate permite să întârzie procedura ani de zile.

Tocmai pentru a atenua aceste dezechilibre legislația UE prevede un cadru de reglementare distinct pentru protecția drepturilor și intereselor consumatorilor, iar considerentul 11 al Directivei 2008/52, privind medierea prevede că aceasta nu se aplică disputelor dintre consumatori și profesioniști. Astfel, o altă directivă UE (2013/11) instituie un mecanism distinct de soluționare alternativă a litigiilor (SAL) pentru consumatori. Spre deosebire de alte instrumente de mediere și conciliere utilizate în procese civile, în care dezechilibrul de forțe este mult mai mic și poate fi restabilit de către mediator/conciliator, un instrument SAL contribuie la balanța de forțe între consumatori și comercianți prin faptul că implică un mecanism SIMPLU, EFICIENT, RAPID ȘI GRATUIT pentru

¹¹ [Art 278 Zivilprozessordnung](#), accesat noiembrie 2025

¹² Statistisches Bundesamt, [Average gross monthly earnings-Germany](#), accesat noiembrie 2025

consumatori¹³ (în cazul în care există costuri acestea sunt doar simbolice). Aceste principii sunt confirmate și în Agenda Consumatorului 2030¹⁴, care menționează expres necesitatea simplificării reglementărilor în domeniul protecției consumatorilor și reducerea poverii administrative asupra consumatorilor. În locul introducerii unor proceduri suplimentare și obligatorii, documentul aprobat de Comisia UE în noiembrie 2025 stabilește drept o prioritate supremă, necesitatea protejării consumatorilor în situații de vulnerabilitate și recomandă întărirea instituțiilor publice de protecție a consumatorilor și asigurarea accesului ușor, rapid și neîngrădit la soluționarea litigiilor¹⁵.

Medierea obligatorie pentru consumatori reprezintă un exces de zel

Cadrul de protecție a consumatorului prevede deja multiple căi de soluționare amiabilă a unui litigiu. Republica Moldova a făcut un progres semnificativ în ultimii ani în armonizarea legislației în domeniul protecției consumatorului. Astfel, ca și în UE, în Republica Moldova, în cazul litigiilor între un profesionist și un consumator, există mai multe oportunități de remediere a litigiilor înainte să se ajungă în instanță. Spre deosebire de alte litigii civile, Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorului prevede obligația consumatorului de a încerca soluționarea amiabilă a litigiului direct cu profesionistul, înainte de a se adresa instanței, prin depunerea unei reclamații scrise în adresa acestuia. Excepții fac doar clauzele contractuale abuzive sau practicile comerciale incorecte, pentru care consumatorii se pot adresa în instanță direct¹⁶. În cazul în care comerciantul nu soluționează reclamația consumatorului în termen de 14 zile calendaristice, legea prevede încă o opțiune de soluționare extrajudiciară a litigiului prin adresarea la autoritatea competentă de protecție a drepturilor consumatorului. Dacă nici autoritatea nu reușește să contribuie la soluționarea disputei, consumatorul se poate adresa în instanță. Adicional, cap. IX al Legii nr. 105/2003 instituie și un mecanism distinct de soluționare alternativă a litigiilor prin instituirea în acest scop a entităților SAL. Art. 59 alin. (10) al Legii nr. 105/2003 prevede că soluționarea alternativă a litigiilor privind protecția consumatorilor **este gratuită sau la un tarif simbolic pentru consumatori**. Astfel, spre deosebire de alte litigii, în litigiile cu implicarea consumatorilor există deja căi pentru încercarea remedierii pe cale amiabilă a reclamațiilor consumatorilor, iar Republica Moldova ar trebuie să întreprindă pași concreți pentru operaționalizarea entităților SAL.

Modelul italian, implementat în stil moldovenesc

Nota informativă a proiectului de lege specifică că modelul italian a fost recomandat a fi aplicat și în Republica Moldova¹⁷, în urma unui studiu privind „Oportunitatea instituirii obligativității examinării

¹³ Considerația nr 4, Directiva 2013/11

¹⁴ [COM\(2025\) 848](#) din 19.11.2025, accesat decembrie 2025

¹⁵ [COM\(2025\) 848](#) din 19.11.2025, pag nr. 2, accesat decembrie 2025

¹⁶ Art 14 al (1) și Art 37 al (7) Legea nr 105/2003

¹⁷ [Proiectul de legea nr 245](#) din 19.06.2025, pag 37

*unor categorii de litigii în procedura medierii până la etapa adresării în instanța de judecată”*¹⁸. Cu toate acestea, se pare că autorii proiectului de lege nu au implementat întocmai modelul Italian. Or, în Italia, litigiile cu implicarea consumatorilor se soluționează prin mecanisme de tipul SAL prevăzute în Codul italian al consumatorilor. Conform art. 141 al Codului, spre deosebire de medierea clasică italiană, soluționarea alternativă a litigiilor cu implicarea consumatorilor este VOLUNTARĂ, cu excepția litigiilor din comunicații electronice și cele care țin de furnizarea energiei electrice, gazelor naturale și apei¹⁹. Respectiv, Italia aplică proceduri de mediere obligatorie doar în acele domenii în care părțile se află, în mod natural, pe poziții relativ egale: litigii privind vecinătatea, proprietatea, moștenirile, asigurările sau contractele între profesioniști. Italia nu a extins și nu a propus vreodată extinderea medierii obligatorii la litigiile dintre consumatori și comercianți, tocmai pentru că acest tip de litigii sunt marcate de un dezechilibru structural între părți. Totodată, spre deosebire de proiectul propus în Republica Moldova, unde costul primei ședințe de informare obligatorii reprezintă echivalentul a 10% din salariul minim, entitățile SAL pentru consumatori în Italia sunt GRATUITE sau la costuri nominale²⁰.

Parlament cu site nou dar cu probleme de transparență vechi

Anul acesta, Parlamentul și-a modernizat site-ul, cu toate acestea, problemele de transparență nu au fost soluționate. Deși proiectul de lege analizat în această notă a fost aprobat în primă lectură încă în data de 27 iunie 2025, nici în noiembrie 2025 lista documentelor aferente proiectului de lege disponibilă pe pagina Parlamentului nu include și redactarea revizuită a proiectului de lege. Și asta în contextul în care tabelul de sinteză creat în data de 19 iunie făcea, încă de atunci, referire la o variantă revizuită a proiectului de lege. Astfel, numerotarea articolelor și conținutul acestora din [tabelul de sineză](#) nu corespund cu [textul integral al proiectului de lege](#) plasat pe site-ul Parlamentului, ceea ce afectează grav transparența în procesul decizional.

În contextul definitivării proiectului pentru cea de-a doua lectură, venim cu următoarele recomandări:

- 1. Exceptarea litigiilor inițiate de consumatori din obiectul de reglementare a proiectului de lege nr. 245 din iunie 2025.**
- 2. Alinierea proiectului de lege la principiile Agendei Consumatorului 2030.**
- 3. Ajustarea plafonului propus în proiect (50 de salarii medii) la realitățile economice ale Republicii Moldova.**

¹⁸ Felicia Chifa, et al „[Oportunitatea instituirii obligativității examinării unor categorii de litigii în procedura medierii până la etapa adresării în instanța de judecată](#)”, USAID 2023

¹⁹ Art 141 al 4 [Codul Consumatorului](#), accesat noiembrie 2025

²⁰ [Risoluzione delle controversie dei consumatori, Quali rimedi hanno i consumatori a disposizione a titolo gratuito](#), Ministero delle Imprese e del Made in Italy

- 4. Operaționalizarea, în cel mai scurt timp posibil, a entităților SAL pentru soluționarea alternativă a litigiilor cu implicarea consumatorilor.**
- 5. Responsabilizarea agenților economici care nu respectă termenul legal de 14 zile pentru soluționarea reclamațiilor consumatorilor.**
- 6. Asigurarea caracterului executoriu al deciziilor de remediere, înlocuire, restituire a valorii sau de interzicere a practicilor comerciale incorect emise de către toate autoritățile cu competențe în domeniul consumatorilor²¹. Instituirea unei practici de emitere a unor astfel de decizii.**
- 7. Asigurarea transparenței depline în procesul decizional prin plasarea pe siteul Parlamentului a proiectelor de lege revizuite simultan cu punerea acestora la dispoziția autorităților și deputaților.**

²¹ în temeiul art. 35 alin. (4) lit. p)-r) și 36 alin. (3) din Legea nr. 105/2003