

# RECOMANDĂRI TEORETICO – PRACTICE PRIVIND SOLUȚIONAREA LITIGIILOR DINTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI PERSOANELE PRIVATE

## THEORETICAL AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS ON SOLVING LITIGATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND INDIVIDUALS

**Angela ZUBCO,**  
**doctor, conferențiar universitar,**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

### SUMMARY

*The EU recommendations focus on bringing administrative authorities closer to each other, resolving amicable administrative conflicts more quickly, without asking the courts, reducing costs and reducing time to resolve, merging the principle of equity and the letter of the law. Promoting mediation and other alternative methods in this area requires parties to provide adequate information on the possibility of resorting to alternative means and a mechanism that would guarantee fair procedures to ensure respect for the rights of the parties. In this sense, it remains the duty of each state to promote stimulating internal policies for justice, citizens, and public administrations, to create competitive alternative services.*

**Keywords:** *alternative dispute resolution, European mediator, mediator profession, social mediator.*

Abordarea metodelor alternative în soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele private în cadrul statelor-membre ale Uniunii Europene este exhaustivă. Abilitățile aplicării acestor metode au devenit elemente importante, în condițiile reformării administrației publice contemporane. Internaționalizarea tot mai accentuată a prevederilor legale din domeniu, statutul funcționarului public și axarea reformei AP pe interesul cetățenilor au condus la folosirea căilor alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele private (persoane fizice și juridice de drept privat). Conceptul rezolvării alternative a disputelor definește totalitatea metodelor de soluționare voluntară, pe cale amiabilă, a unor litigii dintre două părți, însoțite de către un terț specializat în metoda desemnată de către acestea. Din marea familie a ADR fac parte: medierea, negocierea, arbitrajul, concilierea/reconcilierea, recursul administrativ intern, tranzacția, bunele oficii, sisteme mixte ADR etc. Termenii sinonimi întâlniți în literatura de specialitate sunt reflectați prin acronimele: SAC - soluționarea alternativă a conflictelor; SAD - soluționarea alternativă a disputelor sau SOC - soluționarea online a conflictelor. [1,p.14-20] Sintagma ADR (Alternative dispute resolution) sau „rezolvarea alternativă a disputelor” s-a dezvoltat drept o reacție la ineficiența mijloacelor tradiționale de rezolvare a litigiilor. SUA sunt considerate „leagănul ADR - ului modern”, deoarece, începând cu anul 1632, a fost adoptat cadrul legislativ pentru aplicarea arbitrajului în soluționarea disputelor dintre colonii. După 1989, convenția anuală a avocaților din Asociația Baroului American a demonstrat eficiența procentuală a succesului în aplicarea acestor metode.

Comunitatea europeană a preluat această practică. Consiliul Europei a adoptat un șir de acte privind promovarea metodelor alternative în scopul promovării dreptului cetățenilor la justiție, eficientizării actului de justiție, a cooperării dintre administrația publică și cetățeni: *Recomandarea R (81) 7 a Comitetului de Miniștri cu privire la accesul la justiție; Recomandarea R(2001)9 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private; Liniile directorii referitoare la ameliorarea punerii în aplicare a recomandării cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, CEPEJ(2007)15* etc. Un loc aparte în sistemul metodelor alternative europene îi este atribuit mediatorului european instituit prin Tratatul de la Maastricht (art. 138 E). Astfel, s-a stabilit o legătură juridică între instituțiile Uniunii Europene și cetățenii săi, un mijloc prin care aceștia își pot apăra interesele în fața autorităților, atunci când au fost epuizate toate căile legale în statul de origine.

*Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private*, adoptată în 2001, a înglobat experiența UE în domeniu și a elaborat mecanismele de aplicare a acestora. Condițiile acestei recomandări reflectă prevederile art. 15 (b) din Statutul Consiliului Europei și argumentează scopul de a realiza o unitate strânsă între statele-membre prin facilitarea accesului la justiție, prevenirea și reducerea încărcăturii instanțelor și încurajarea, acolo unde este cazul, a reglementării pe cale amiabilă a litigiilor. Prevederile acestui act normativ european sunt axate pe apropierea autorităților administrative de cetățeni, soluționarea mai rapidă a litigiilor administrative, reducerea costurilor și reducerea timpului de soluționare, recurgerea la principiul echității și nu doar al literei legii. Conform Recomandării nr. 9 din 2001, reglementarea căilor alternative trebuie să asigure părților o informare adecvată referitoare la căile alternative; independența și imparțialitatea conciliatorilor, a mediatorilor și a arbitrilor; proceduri echitabile care să ofere respectarea drepturilor părților și a principiului egalității; transparența în folosirea căilor alternative și un anumit grad de discreție; executarea soluțiilor găsite. Pledând pentru eficientizarea actului de justiție și conștientizând că numărul mare de cazuri, aflat în continuă creștere în anumite state, poate afecta posibilitatea instanțelor competente în materie administrativă de a instrumenta eficient cazurile într-un termen rezonabil, după cum prevede art. 6, paragraful 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, UE a încercat generalizarea folosirii unor căi alternative de soluționare a litigiilor. [2, pct. 1-13]

Ulterior, în cadrul celui de-al treilea Summit al Consiliului Europei privind Eficientizarea Justiției (CEPEJ, Varșovia, mai 2005), șefii de state și guverne și-au luat angajamentul să promoveze punerea în aplicare și dezvoltare a instrumentelor juridice și a mecanismelor de cooperare juridică; să dezvolte mijloacele alternative de soluționare a litigiilor. CEPEJ a înscris o nouă acțiune pe lista priorităților sale: facilitarea aplicării efective a instrumentelor cu privire la modurile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private. Acest forum a recomandat măsuri practice privind relația cu instanțele și a impus precizarea că anumite căi alternative, cum ar fi recursul administrativ intern, concilierea, medierea și tranzacția, pot fi folosite înainte de a se recurge la instanța judecătorească, iar utilizarea acestor moduri ar putea fi obligatorie, constituind o condiție prealabilă declanșării procedurilor legale. Unele căi alternative, ca, de exemplu, concilierea, medierea și tranzacția, pot fi folosite în timpul procedurilor legale, eventual la recomandarea judecătorului, iar aplicarea arbitrajului ar trebui, în principiu, să excludă procedura jurisdicțională. În toate cazurile, folosirea căilor alternative trebuie să permită controlul judiciar, întrucât acesta reprezintă ultima garanție atât pentru drepturile celui care apelează la administrație, cât și pentru cele ale organului administrativ, iar controlul judiciar variază în funcție de calea

aleasă. Tipurile și extinderea acestui control trebuie să privească aspecte legate de procedură, avându-se în vedere îndeosebi asigurarea părților cu o informare adecvată referitoare la posibilitatea de a recurge la căile alternative, asigurarea independenței și imparțialității conciliatorilor, a mediatorilor și a arbitrilor, garantarea unei proceduri echitabile care să asigure respectarea drepturilor părților și a principiului egalității, garantarea, cât mai mult posibil, a transparenței în folosirea căilor alternative. În principiu, folosirea căilor alternative ar trebui să ducă la suspendarea sau întreruperea termenelor de prescripție prevăzute pentru introducerea acțiunilor în justiție. Pe de altă parte, menționăm faptul că procedurile jurisdicționale nu sunt întotdeauna în practică cele mai potrivite pentru soluționarea unui litigiu administrativ în mod eficient. În această ordine de idei, folosirea unor căi alternative nu trebuie să servească autorităților administrative sau persoanelor private ca mijloc de a se sustrage obligațiilor lor sau de a încălca principiul legalității. Aplicarea acestor metode alternative trebuie să permită un control din partea instanțelor de judecată, întrucât acesta reprezintă ultima garanție atât pentru drepturile celui care apelează la administrație, cât și pentru cele ale organului administrativ.

Căile alternative de soluționare a litigiilor se aplică fie la modul general, fie pentru litigii de o anumită natură, îndeosebi cele referitoare la actele administrative individuale, contracte, obligații civile și, în general, pentru litigii care au ca obiect pretenții bănești. Cu toate acestea, Parlamentul European și Consiliul UE au ales ulterior să lase aceste aspecte a fi reglementate în mod decisiv și obligatoriu, la nivel național, în funcție de reglementarea legală și procedurală națională, individualizate la nivelul fiecărui stat-membru. În acest mod s-a accentuat diversitatea de jurisdicție, devenind anevoioasă orice uniformizare la nivel internațional.

În aplicarea metodelor alternative, conciliatorii și mediatorii pot invita autoritatea administrativă să anuleze, să retragă sau să modifice actul administrativ, pe motive de oportunitate sau de legalitate. Autoritățile administrative nu vor apela la tranzacție pentru a se sustrage obligațiilor lor, decât dacă legea prevede aceasta. În conformitate cu legea, funcționarii publici care iau parte la o procedură cu scopul de a negocia un acord trebuie investiți cu autoritatea necesară pentru a ajunge la un compromis. În arbitraj, părțile vor putea hotărî în privința legii și a procedurii de urmat în cazul arbitrajului, respectând limitele impuse de lege. Deciziile arbitrilor se pot baza pe echitate, dacă legea prevede sau părțile au decis astfel. Chiar dacă nu sunt autorizați să se pronunțe asupra legalității unui act în scopul anulării sale, arbitrii vor putea să o facă ca etapă preliminară, în scopul luării unei decizii cu privire la fondul cauzei. [3, cap. I-III]

Conform interpretărilor europene cu privire la contenciosul administrativ, recursurile administrative interne ar trebui să fie permise în cazul oricărui act, dacă legea nu prevede altfel. Ele pot viza oportunitatea și/sau legalitatea unui act administrativ. Recursurile administrative interne pot deveni obligatorii, ca o condiție prealabilă recurgerii la instanță. Recursurile administrative interne vor fi examinate și asupra lor vor decide numai organele competente.

Față de aceste interpretări prezente în Recomandare, trebuie făcută distincția între recursul administrativ și căile de soluționare amiabilă. Recursul administrativ este o forma preliminară procedurii judiciare, însă nu are tipul unei metode amiable de soluționare, ci prezintă tot caracteristici de drept dovedite de cadrul material și procedural. Cererea făcută de o persoană, care se simte lezată într-un drept al său subiectiv printr-un act administrativ, se depune la organul emitent sau la organul ierarhic superior (în cazul în care el există), care în urma analizării ei, dispune revocarea ori modificarea acestuia. Or, procedura amabila precum medierea, presupune convocarea părților la o ședință de mediere de către un

mediator autorizat. Se observă diferența netă dintre procedura recursului administrativ și procedura medierii administrative. Întâlnirea directă în fața mediatorului a părților din conflictul administrativ crește considerabil potențialitatea și probabilitatea soluționării amiabile a respectivului diferend.

Conform prevederilor *Legii Republicii Moldova cu privire la mediere nr.137 (2015)*, în litigiile izvorâte din raporturile de contencios administrativ, aceste dispoziții se aplică în măsura în care acestea nu contravin legislației care reglementează negocierea tranzacțiilor cu participarea persoanelor juridice de drept public și condițiile de încheiere a acestor tranzacții. Autoritățile publice și birourile de mediere care organizează servicii de mediere în domeniul litigiilor de contencios administrativ pot stabili criterii suplimentare privind calificarea mediatorilor care urmează a fi antrenați în medierea acestor litigii și pot aproba anumite liste de mediatori autorizați în acest domeniu. [4, art. 30] Conform prevederilor naționale recente, pot fi aplicate următoarele forme autorizate ale ADR-ului: medierea, negocierea, concilierea, arbitrajul, medierea fiind reglementată prin Legea cu privire la mediere nr.137(2015), drept o activitate de liber-profesionist, de interes public, care nu constituie activități de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate; medierea judiciară reglementată prin completarea *Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 2003 (Capitolul XIII 1, art. 182<sup>1</sup> \_ 182<sup>5</sup>)*. Cu toate acestea, medierea litigiilor dintre persoanele private și autoritățile administrative este acceptată mai mult în formatul soluționării clasice a disputei în instanța de judecată sau prin apelarea la medierea profesionistă în cadrul procedurii extrajudiciare/judiciare. La nivelul administrației publice locale se aplică unele forme de mediere comunitară (extrajudiciară). Funcționarii publici nu beneficiază de o instruire specializată în domeniul medierii și, astfel, nu pot fi antrenați în preîntâmpinarea sau rezolvarea unor conflicte la prestarea serviciilor publice sau la soluționarea unor conflicte interne din cadrul colectivelor de muncă. În opinia noastră, cadrul normativ actual, în domeniul medierii, este extrem de plasat în câmpul juridic de activitate, iar pregătirea specialiștilor este foarte fragmentară și trecută în aria curriculară mai mult pedagogică cu elemente de drept, decât de specializare și fortificare a practicii de lucru. Foarte mulți dintre mediatorii formați la moment nu cunosc tipurile de mediere posibile și felul în care pot stabili strategiile, tehnicile și tacticile de lucru în cadrul unei proceduri de mediere. Fără o pregătire coerentă, coordonată a specialiștilor în materia organizării și promovării procesului de mediere, nu vom putea vorbi despre încrederea autorităților publice fie a cetățenilor în această formă de soluționare alternativă a conflictelor.

În spațiul european funcționează sistemul SOLVIT prin care autoritățile publice soluționează on-line, gratuit, probleme cu participarea cetățenilor și a agenților de business legate. În Marea Britanie, clauza ADR a devenit parte a contractelor de achiziții guvernamentale începând cu 2001. O practică cunoscută este activitatea *Oficiilor Guvernamentale Ombudsman*, care investighează petițiile legate de abuzuri sau omisiuni în activitatea administrativă sau activitatea Centrului neguvernamental *CEDR (Centre for Effective Dispute Resolution)* care implementează scheme de mediere în conflicte cu participarea autorităților locale: litigii de muncă, divergențe cu furnizorii de produse/servicii, dispute între comunități, planificări locale etc. Uniunea Europeană promovează medierea și metodele alternative de soluționare a litigiilor, însă rămâne de datoria fiecărui stat ce politici interne adoptă în domeniu, ce stimulente pentru justițiabili, ce calitate a serviciilor de mediere garantează.

În concluzie, aplicarea metodelor alternative în Republica Moldova necesită o resetare a condițiilor de promovare a acestor proceduri în activitatea funcționarilor publici, adap-

țarea acestora la condițiile de pregătire profesională conform prevederilor legale de specialitate. Metodele alternative, fundamentate pe abilități specifice, vor oferi practicienilor din instituțiile publice posibilitatea de a realiza rezultate mai bune în prestarea serviciilor publice și la menținerea unui climat favorabil de activitate internă.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Șuștac Zeno, Ignat Claudiu. Modalități alternative de soluționare a conflictelor. București: Editura Universitară, 2008, p. 242.
2. Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private// În: <http://medierea.eu/legislatie/legislatie-europeana> (accesat la 14.04.19).
3. Anexa la Recomandarea nr. (2001) 9 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private// În: <http://medierea.eu/legislatie/legislatie-europeana> (accesat la 14.04.19).
4. Legea Republicii Moldova cu privire la mediere nr. 137 din 03.07.2015//Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 224-233 din 21.08.15, art.1-42.