



PR. 367/04.12.17  
CJ; CEB

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 198  
Tel. 24-36-41

L 304

Nr. 06/2-7490 din 29.12 2017  
La nr. 367 din 4 decembrie 2017

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție — 4 (patru) file.

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

Nr. ELO17/4657 din 27.12.2017

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Codul civil - se completează cu art.1245/1 și Legea nr.142 din 26.06.2008 cu privire la ipotecă - art.27)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*

- d) *examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) *informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice."* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că „*Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost în mare parte asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop "*completarea Codului Civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06 iunie 2002 și Legii nr.142-XVI din 26 iunie 2008 cu privire la ipotecă în vederea alinierii la reglementările utilizate pe plan internațional, propunând reglementarea expresă a modului de cesiune a contractelor de credit bancar, a garanțiilor și altor drepturi accesorii constituite în legătură cu obligațiile asumate prin contractul respectiv"*.

Analizând normele elaborate constatăm că prin proiect se propune determinarea subiecților acestor raporturi juridice care au ca obiect transmiterea unei creanțe, având calitatea de bănci cu sediul sau sucursala în Republica Moldova.

Astfel, exigențele circuitului civil și necesitatea circulației creanțelor a generat o propunere de reglementare uniformă în dreptul privat prin crearea (inovația) unui nou tip de relație, și anume de cesiunea contractului de credit și completarea Legii nr. 142/2008 cu privire la ipotecă norme ce identifică subiecții acestor raporturi juridice. Din acest considerent se propune operarea acestor modificări care vor garanta definirea clară a limitelor de incidență ale acestor raporturi pentru a exclude fenomenul de cesionare a contractelor de credit către subiecți neidentificați.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

#### I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Având în vedere că în nota informativă se invocă argumente precum că prevederile proiectului promovează interesul public de a perfecționa și îmbunătăți cadrul legal civil în privința reglementării activității băncilor în domeniul creditării, totuși, menționăm că subiecții acestor raporturi juridice vor beneficia de un cadru juridic armonizat, doar în cazul în care proiectul se va completa cu prevederi clare care vor reglementa aplicabilitatea garanțiilor față de debitor și, totodată, va identifica calitatea subiecților invocați în calitatea de terți în contractele de ipotecă.

Din acest considerent prevederile proiectului pot prejudicia careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

#### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

##### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Autorul a prezentat în conținutul notei informative argumente concludente vis-a-vis de condițiile ce au impus elaborarea proiectului "de a reglementa în mod expres cesiunea contractelor de credit bancar" și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări "de a asigura un cadru normativ transparent al activității băncilor în domeniul creditării".

În contextul dat, aprecierea argumentelor invocate de către autor în nota informativă aferentă proiectului, denotă întrunirea exigențelor stabilite de prevederile art.20 lit.a)-c) al Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001.

##### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Potrivit notei informative "punerea în aplicare a normelor introduse prin proiectul de lege nu implică cheltuieli din contul bugetului de stat".

Având în vedere argumentele invocate de autor în nota informativă, cât și analizând conținutul proiectului, constatăm că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *"textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*  
*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*  
*e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*  
*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*  
*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Analizând conținutul proiectului menționăm că, per ansamblu, textul proiectului întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic.

Totuși, se atestă prezența unor norme a căror dispoziții sunt formulate confuz, precum „ Banca, în calitate de creditor ipotecar, este în drept să cesioneze și/sau să gajeze terților drepturile ipotecare prezente și viitoare” ceea ce va admite subrogarea în drepturile ipotecare a unor subiecți neidentificați, iar acest fapt îi va putea determina la comiterea manifestărilor de corupție la aplicarea normei într-o manieră convenabilă.

Constatarea formulării ambigui a normei date va permite interpretarea abuzivă a acesteia ceea ce constituie un factor de corupție (pentru detalii, a se vedea compartimentul III/Analiza detaliată al prezentului raport de expertiză).

### II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

Având în vedere faptul că prevederile proiectului nu contravin actelor legislative în vigoare, totuși proiectul în redacția propusă poate determina un vid legislativ, în ceea ce privește aplicabilitatea garanțiilor debitorului.

Pentru detalii a se vedea compartimentul III/Analiza detaliată al prezentului raport de expertiză.

### II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Analizând conținutul proiectului constatăm că acesta nu reglementează în mod direct activitatea agenților/entităților publice.

Totodată, proiectul reglementează activitatea băncilor în ceea ce ține de raporturile ce se vor stabili între acestea, prin subrogarea cesionarului în drepturile și obligații cedentului ce decurg din contractul de credit bancar și din garanțiile și alte drepturi accesorii cedate împreună cu acestea.

## II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
<p><b>Art. I, art.1245/1</b> Art. 1 - Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06 iunie 2002 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 82-86, art.661), cu modificările și completările ulterioare, se completează cu articolul 1245/1 cu următorul cuprins: Articolul 1245/1 Cesiunea contractului de credit</p>
<p><b>Obiecții:</b> Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, rezultă că și în cazul cesiunii contractului de credit se vor aplica prevederile ce se referă la menținerea aplicabilității garanțiilor de la art. 556 alin. (2) Cod Civil, astfel că cesiunea contractului de credit bancar nu poate aduce atingere drepturilor debitorului și nici nu poate face obligația acestuia mai oneroasă.</p> <p>Totodată, în textul amendamentului propus lipsește prevederea clară care ar realiza scopul menționat mai sus din nota informativă.</p> <p>Astfel, lipsa reglementării exprese a garanției obligațiilor debitorului în contextul normei propuse, va crea pericol de interpretare abuzivă prin invocarea supremației normei speciale față de cea generală.</p> <p>Astfel, beneficiarii normei propuse, banca beneficiară de creanța cedată (cesionar) va putea impune noi obligații pecuniare debitorului. Lipsa reglementării garanției obligațiilor debitorului va putea genera interpretări abuzive de beneficiarii normei. Această interpretare s-ar putea baza pe principiul aplicării legii speciale față de cea generală reflectat în alin.(3), art.6 al Legii privind actele legislative nr.780/2001.</p> <p>În acest context, motivarea interpretării defectuoase se va baza pe argumentarea precum că norma propusă este prevăzută de Cartea a treia, Titlul III, Capitolul XXIV al Codului Civil, fiind o reglementare specială, iar garanția prevăzută de art. 556 Cod Civil este prevăzută de Cartea a treia, Titlul I, Capitolul III ca normă generală și, în mod corespunzător, nu poate fi aplicată relațiilor sociale speciale reglementate de art.1245/1 Cod Civil.</p> <p>Astfel, beneficiarii normei propuse (banca beneficiară de creanța cedată(cesionar), va putea impune noi obligații pecuniare debitorului, reieșind din faptul că creanța cesionată s-a aflat sub imperiul legii speciale reglementate de Cartea a treia, Titlul III, Capitolul XXIV al Codului Civil, iar garanția prevăzută de art. 556 Cod Civil care se include în Cartea a treia, Titlul I, Capitolul III nu poate fi aplicată relațiilor sociale speciale reglementate de art.1245/1 Cod Civil, aceasta din urmă fiind o normă specială.</p> <p>Mai mult ca atât, reieșind din prevederile art.556 alin.(2) coroborat cu art.565 din Codul civil, cesiunea dreptului în contractul de credit bancar nu poate face situația debitorului mai împovărătoare.</p>

Reieșind din posibilitatea interpretării abuzive în maniera expusă, rezultă că există lacună de reglementare, care la rândul său, poate duce la interpretări abuzive în sensul neaplicării garanțiilor specificate în nota informativă la actul legislativ propus.

Pericolul riscului de corupție generat de acest factor constă în incertitudinea pe care o creează în privința nereglementării aplicării garanțiilor de la art.556, alin.(2) Codul Civil al Republicii Moldova, care poate aduce atingere drepturilor debitorului și poate face obligația acestuia mai oneroasă, situație în care subiecții responsabili de executarea prevederilor respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

**Recomandări:**

Se recomandă autorului completarea proiectului cu o normă expresă care va reglementa clar aplicarea garanțiilor de la art.556, alin.(2) din Codul Civil pentru cesiunea contractului de credit, pentru a evita prejudicierea drepturilor debitorului de a face obligația acestuia mai oneroasă.

Astfel, se propune introducerea alin. (6) cu următorul conținut:

"În cazul cesiunii contractului de credit se vor aplica prevederile ce se referă la menținerea aplicabilității garanțiilor de la alin. (2), art. 556 Cod Civil al Republicii Moldova, pentru ca cesiunea contractului de credit bancar să nu aducă atingere drepturilor debitorului și nici să facă obligația acestuia mai oneroasă."

**Factori de risc:**

- Lacună de drept

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - îmbogățire ilicită

- 2 -

**Art.27, alin.(1/1)**

(1/1) Banca, în calitate de creditor ipotecar, este în drept să cesioneze și/sau să gajeze terților drepturile ipotecare prezente și viitoare, fără acordul debitorului ipotecar. Contractele de ipotecă investite cu formulă executorie care se cesionează unei bănci se transmit împreună cu dreptul la executarea silită extrajuduciară.

**Obiecții:**

Norma face trimitere la raportul dintre bancă în calitate sa de creditor ipotecar și terți în privința cărora cesionează și/sau gajează drepturile ipotecare, fără a identifica clar calitatea subiecților (terți) cu care va contracta.

Este de observat că art.27, alin.(1) al Legii nr.142/2008 cu privire la ipotecă identifică ca subiecți ai acestor raporturi juridice creditorul ipotecar, pe de o parte și terții, pe de altă parte, în privința cărora sunt în drept să cesioneze sau să gajeze drepturile ipotecare prezente și viitoare fără acordul debitorului ipotecar, cu condiția că acest drept este prevăzut în contractul de ipotecă, se atestă că modificările propuse instituie un nou tip de relații care consolidează calitatea subiecților ai acestor raporturi juridice ca fiind băncile în calitate de creditor ipotecar și cesionar (terți) care se vor subroga în drepturile ipotecare.

În rezultatul intervenirii reglementărilor propuse cu privire la stabilirea relațiilor în cadrul cesiunii drepturilor ipotecare, acestea nu determină în mod clar calitatea subiecților ai acestor raporturi juridice ceea ce va adevări ulterior ca temei de a comite abuzuri la aplicarea normei cu riscul nerealizării drepturilor ipotecare și promovarea unor interese personale în detrimentul interesului public.

Nedeterminarea statutului acestor subiecți (terți), va permite interpretarea extensivă a sensului normei propuse, în dependență de interesele responsabililor de implementare și va prezenta un risc de corupție de influență necorespunzătoare, conflict de interese la aplicarea normei respective.

**Recomandări:**

Având în vedere reglementarea unor noi tipuri de relații (inovația) se recomandă autorului redarea normei într-un mod clar juridic, cu privire la identificarea subiecților (terților) ai acestor raporturi juridice, întru a exclude orice interpretare abuzivă la aplicare.

Astfel, se recomandă înlocuirea sintagmei "terților" cu sintagma "băncilor terțe".

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - influențare necorespunzătoare

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în scopul "completării Codului Civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 06 iunie 2002 și Legii nr.142-XVI din 26 iunie 2008 cu privire la ipotecă în vederea alinierii la reglementările utilizate pe plan internațional, propunând reglementarea expresă a modului de cesiune a contractelor de credit bancar, a garanțiilor și altor drepturi accesorii constituite în legătură cu obligațiile asumate prin contractul respectiv".

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență cuprinse în Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, acesta fiind plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, pentru ca părțile interesate să poată prezenta obiecții și propuneri pe marginea proiectului.

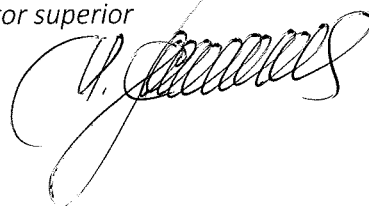
Totodată, în proiect se atestă o lipsă (lacună) de reglementare cu privire la aplicarea garanțiilor reflectate în art.556, alin.(2) din Codul Civil al Republicii Moldova, sub incidența căroră cade și cesiunea contractului de credit, iar nereglementarea expresă a acestui fapt va putea prejudicia drepturile debitorului făcând obligația acestuia mai oneroasă.

La fel, constatăm și utilizarea unei formulări ambigui în conținutul normei "Banca, în calitate de creditor ipotecar, este în drept să cesioneze și/sau să gajeze terților drepturile ipotecare prezente și viitoare" cu privire la neidentificarea subiecților (terților) la subrogarea drepturilor ipotecare, ceea ce va permite aplicarea normei într-o manieră convenabilă la determinarea categoriei de subiecți ai acestor raporturi juridice și într-un final va putea prejudicia interesul public.

Întru excluderea și diminuarea normelor cu efect coruptibil identificate în proiect, este necesară o evaluare detaliată a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție și de a completa art. 1245/1 din Codul Civil al Republicii Moldova cu o normă ce va reglementa aplicarea garanțiilor cesiunii contractului de credit față de debitori, în vederea instituirii unui cadru normativ transparent, precum și identificarea subiecților (terților) ai acestor raporturi juridice.

27.12.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Maia GONTA*, Inspector superior

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. GONTA', written in a cursive style.