



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO17/4514 din 27.10.2017**

### **la proiectul de lege privind procedura notarială**

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 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

### **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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Justiției, 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."*

*Cu referire la proiectul de lege privind procedura notarială, acesta a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md) și pe portalul informativ [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 30.03.2017, fiind respectat termenul legal de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să-și prezinte recomandările, obiecțiile și propunerile pe marginea acestuia.*

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

*Având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra 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*

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

*În cadrul notei informative autorul stabilește expres: „Prezentul proiect de lege a fost elaborat în scopul asigurării reglementării procedurii notariale în vederea adaptării la noile reglementări în materie civilă, dezvoltarea domeniului procedurii notariale, acoperirii lacunelor existente. Implementarea acestui proiect va contribui la asigurarea unei procedurii notariale coerente și complexe, care să asigure garantarea tuturor drepturilor părților la încheierea actelor notariale și în cadrul tuturor procedurilor notariale.*

*Prin proiectul legii se impune o nouă ordine juridică de desfășurare a activității notariale. Astfel că, procedura notarială se va constitui din ansamblul procedurilor, inclusiv grațioase, prin care notarul: - va îndeplini un serviciu de interes public prin întocmirea actelor de autoritate publică; - va asigura exercițiul drepturilor și ocrotirea intereselor, în conformitate cu legea."*

*În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor în cadrul notei informative.*

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

*Prevederile proiectului promovează interesul public de a perfecționa legislația notarială, în special aspectele ce țin de legalizarea înscrisurilor și legalizarea copiilor de pe înscrisuri, constatarea raporturilor juridice civile nelitigioase, dezlegarea cererilor pentru soluționarea cărora nu este necesară stabilirea unui drept potrivit față de o altă persoană, instrumentarea procedurii succesoriale ș.a.*

## 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."

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, prezintă argumentarea necesară și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională. Totodată autorul estimează impactul proiectului asupra calității actului justiției (în rezultatul diminuării ponderii acțiunilor în justiție) și scăderea cheltuielilor suportate de persoanele care se adresează prin intermediul procedurii notariale necontencioase, precum și modul de încorporare a proiectului în sistemul actelor normative în vigoare, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative. Considerăm că argumentele invocate de autor în nota informativă justifică pe deplin necesitatea elaborării și promovării proiectului.

### 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".

Implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat și autorul stabilește expres acest fapt în cadrul notei informative: „Implementarea proiectului de lege nu presupune alocări financiare din contul mijloacelor bugetare”.

## 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; [...]"

Deși textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, autorul trebuie să revadă conținutul unor norme pentru a înlătura unele formulări ambigue (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raportul de expertiză).

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care conțin prevederi contradictorii, iar autorul urmează să revadă conținutul acestora (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raport).

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

Proiectul reglementează procedura notarială și instituie competențe extinse notarului în cadrul procedurilor notariale necontencioase.

De asemenea, se propune extinderea rolului notarului, care după autentificarea actului juridic sau eliberarea certificatului notarial la un drept susceptibil de înregistrare în Registrul bunurilor imobile va efectua prin aplicarea semnăturii electronice, mențiunea privind autentificarea bunului. Totodată, notarul va putea înregistra în Registrul garanțiilor reale mobile: gajul bunurilor mobile, radierea gajului, preavizul de exercitare a dreptului de gaj, leasingul financiar și alte drepturi de garanție asupra bunurilor mobile.

## 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 -	
<b>Art.12 alin.(3)</b> Articolul 12 . Stabilirea identității participanților actului notarial (3) Elementele obligatorii de identificare <u>a persoanelor</u> sunt:	
<b>Obiecții:</b> Se atenționează asupra unei reglementări care poate fi interpretată și aplicată în mod eronat. Pentru a spori gradul de coerență a normei, pentru a acorda certitudine aspectului legat de identificarea persoanei, precum și pentru a reduce câmpul de aplicare a prevederilor este necesar a face referirea la persoana indicată în actul sau acțiunea notarială.	
<b>Recomandări:</b> Expunerea art.12 alin.(3) în următoarea formulă: „Elemente obligatorii de identificare a persoanelor indicate în actul sau acțiunea notarială”.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li></ul>

**Art.13 alin.(3)**

**(3) Notarul nu va refuza întocmirea actului notarial la solicitarea persoanei fără discernământ în condițiile alin.(2) art.224 al Codului civil nr.1107/2002.**

**Obiecții:**

Se atenționează asupra unei reglementări ambigue care poate fi interpretată și aplicată în mod eronat.

Prevederea face trimitere la art.224 alin.(2) al Codului civil nr.1107/2002, care stabilește nulitatea actului juridic încheiat de o persoană fără discernământ, dar, înainte de toate, aceasta trebuie să fie conformă „normei speciale în domeniu” precum este prevederea de la art.43 din Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat, care stabilește verificarea capacității de exercițiu și capacității juridice a persoanelor.

Astfel, art.43 alin.(2) din Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat stabilește: „În cazul în care persoana care desfășoară activitate notarială pune la îndoială capacitatea de exercițiu a persoanei care s-a adresat pentru îndeplinirea actului notarial, ea poate amâna îndeplinirea actului notarial pentru a stabili faptul existenței hotărârii instanței de judecată cu privire la recunoașterea acesteia ca incapabilă sau cu capacitatea de exercițiu limitată și instituirea asupra ei a tutelei sau curatelei.”

Atenționăm asupra faptului că lipsa de discernământ este temei de refuz în îndeplinirea actului notarial, or persoana fără discernământ nu înțelege, nu discerne efectele și consecințele actului notarial.

În exemplificarea celor spuse mai sus aducem prevederile art.58 lit.a) din Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat, care stabilește că notarul refuză să deschidă procedura succesorală atunci când „declarația de acceptare a succesiunii sau de renunțare la ea a fost depusă de o persoană incapabilă sau cu capacitate de exercițiu limitată”.

**Recomandări:**

Redactarea prevederii de la art.13 alin.(3), fie excluderea acesteia.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.15 alin.(1)**

**Articolul 15. Semnarea actelor notariale**

**„(1) Actul notarial, inclusiv anexele care fac parte integrantă a actului, se semnează în fața notarului de către părți sau reprezentanții lor și după caz, de cei chemați a încuviința actele pe care părțile le întocmesc, de martori, traducători autorizați și alte persoane, dacă este cerută prezența lor. Dacă actele nu au fost semnate în fața notarului, aceștia pot confirma semnătura prin declarație autenticată.”**

**Obiecții:**

Se constată o prevedere care creează un conflict intern de norme.

Art.20 al proiectului reglementează „Citirea actului notarial și exprimarea consimțământului”: „(1) Actul juridic întocmit, înainte de a fi semnat se prezintă părților pentru a lua cunoștință cu conținutul acestuia. După aceasta notarul este obligat să dea citire în glas textului actului juridic. (2) După citirea actului, notarul întreabă părțile dacă cele cuprinse în acesta exprimă voința lor. Exteriorizarea consimțământului se materializează prin semnătură.”

Prevederile proiectului stabilesc obligația notarului de a lua/confirma consimțământul persoanei (solicitantului) după citirea actului. Semnarea actului în absența notarului exclude această etapă importantă și esențială pentru procedura notarială. Actele trebuie semnate în prezența notarului, în caz contrar proiectul legalizează o cale de eludare a prevederilor legale.

**Recomandări:**

Excluderea ultimei propoziții din cadrul art.15 alin.(1).

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost inițiat și elaborat de Ministerul Justiției cu respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent, nu contravine interesului public general, iar nota informativă conține argumente suficiente pentru promovarea acestuia.

Prevederile proiectului perfecționează legislația notarială, în special aspectele ce țin de legalizarea înscrisurilor și legalizarea copiilor de pe înscrisuri, constatarea raporturilor juridice civile nelitigioase, dezlegarea cererilor pentru soluționarea cărora nu este necesară stabilirea unui drept potrivit față de o altă persoană, instrumentarea procedurii succesorale etc.

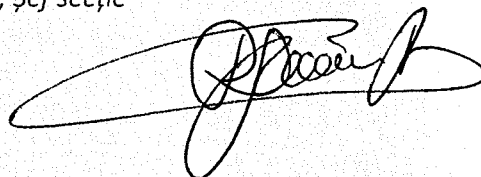
Procedura notarială se va constitui din ansamblul procedurilor, inclusiv grațioase, prin care notarul, pe de o parte, va îndeplini un serviciu de interes public prin întocmirea actelor de autoritate publică; de altă parte, va asigura exercițiul drepturilor și ocrotirea intereselor, în conformitate cu legea.

În urma expertizei se constată anumite norme concurente și formulări ambigue care pot fi perfecționate.

Autorul urmează să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

27.10.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Roman STARAȘCIUC, Șef secție*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roman Starășciuc', written over a horizontal line.

### Tabelul divergențelor

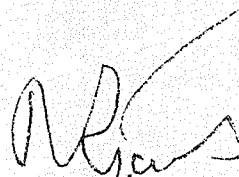
#### privind raportul de expertiză anticorupție nr. ELO17/4514 din 27.10.2017 la proiectul de Lege privind procedura notarială

Nr.	Conținutul dispoziției comentate	Observații și propuneri	Comentarii
1.	<p>Art.12 alin.(3)                      Articolul 12 . Stabilirea identității participanților actului notarial                      (3) Elementele obligatorii de identificare a persoanelor sunt:</p>	<p>Se atenționează asupra unei reglementări care poate fi interpretată și aplicată în mod eronat. Pentru a spori gradul de coerență a normei, pentru a acorda certitudine aspectului legat de identificarea persoanei, precum și pentru a reduce câmpul de aplicare a prevederilor este necesar a face referirea la persoana indicată în actul sau acțiunea notarială.                      Recomandări:                      Expunerea art.12 alin.(3) în următoarea formulă:                      „Elemente obligatorii de identificare a persoanelor indicate în actul sau acțiunea notarială”.</p>	<p><b>Nu se acceptă.</b>                      Alineatul (3) trebuie interpretat în contextul întregului articol din care face parte. Astfel, alin. (1) al articolului stipulează că: „(1) Notarul stabilește identitatea <i>solicitantului actului notarial sau acțiunii notariale, a altor participanți la procedura de îndeplinire a actului notarial</i>”. Totodată, titlul articolul este expus în următorul mod: „<i>Articolul 12. Stabilirea identității participanților actului notarial</i>”. Amintim că potrivit ultimei teze a alin. (9) art. 5 din proiect: „Dispozițiile prezentei legi cu privire la actul notarial sunt aplicabile și acțiunilor notariale, în măsura în care din lege nu rezultă altceva.”.</p>
2.	<p>Art.13 alin.(3)                      (3) Notarul nu va refuza întocmirea actului notarial la solicitarea persoanei fără discernământ în condițiile alin.(2) art.224 al Codului civil nr.1107/2002.</p>	<p>Se atenționează asupra unei reglementări ambigui care poate fi interpretată și aplicată în mod eronat. Prevederea face trimitere la art.224 alin.(2) al Codului civil nr.1107/2002, care stabilește nulitatea actului juridic încheiat de o persoană fără discernământ, dar, înainte de toate, aceasta trebuie să fie conformă „normei speciale în domeniu” precum este prevederea de la art.43 din Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat, care stabilește verificarea capacității de exercițiu și capacității juridice a persoanelor.                      Astfel, art.43 alin.(2) din Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat stabilește: „În cazul în care persoana care desfășoară activitate notarială pune la îndoială capacitatea de exercițiu a persoanei care s-a adresat pentru</p>	<p><b>Nu se acceptă.</b>                      În primul rând referințele la Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat reprezintă referințe la legea care se propune spre abrogare prin proiectul de lege în cauză. Prin urmare, argumentarea poziției CNA este obsoletă pentru că se întemeiază pe reguli vechi, care nu mai sunt valabile în noua procedură notarială și ordinea juridică existentă. Astfel, subliniem faptul că instituția limitării și lipirii de capacitate juridică a persoanei fizice majore a fost exclusă din câmpul juridic al Republicii Moldova prin intermediul Legii nr. 66/2017. Prin această din urmă lege articolele 222–225</p>

	<p>îndeplinirea actului notarial, ea poate amâna îndeplinirea actului notarial pentru a stabili faptul existenței hotărârii instanței de judecată cu privire la recunoașterea acesteia ca incapabilă sau cu capacitatea de exercițiu limitată și instituirea asupra ei a tutelei sau curatelei."</p> <p>Atenționăm asupra faptului că lipsa de discernământ este temei de refuz în îndeplinirea actului notarial, or persoana fără discernământ nu înțelege, nu discerne efectele și consecințele actului notarial.</p> <p>În exemplificarea celor spuse mai sus aducem prevederile art.58 lit.a) din Legea nr.1453/2002 cu privire la notariat, care stabilește că notarul refuză să deschidă procedura succesorală atunci când „declarația de acceptare a succesiunii sau de renunțare la ea a fost depusă de o persoană incapabilă sau cu capacitate de exercițiu limitată”.</p> <p>Recomandări: Redactarea prevederii de la art.13 alin.(3), fie excluderea acesteia.</p>	<p>au fost amendate, astfel încât art. 224 alin. (2) a asigurat efectul juridic și valabilitatea actelor încheiate de persoanele juridice în privința cărora a fost instituită măsura de ocrotire judiciară, chiar dacă la momentul încheierii actului juridic nu putea să conștientizeze pe deplin acțiunile sale ori să își exprime voința. Astfel, alin. (2) al art. 224 al Codului civil dispune că: „(2) Actul juridic nu este anulabil în temeiul dispozițiilor alin. (1) dacă:</p> <p>a) face parte din categoria actelor juridice prevăzute la art. 22 alin. (2);</p> <p>b) a fost încheiat în numele persoanei de către reprezentantul său împuternicit;</p> <p>c) a fost încheiat de către persoana ocrotită cu încuviințarea ocrotitorului provizoriu, curatorului sau tutorelui ori a mandatarului împuternicit prin mandat de ocrotire în viitor sau, după caz, cu autorizarea consiliului de familie ori a instanței de judecată în cazul în care, conform legii sau hotărârii judecătorești, actul juridic putea fi încheiat valabil doar cu încuviințarea sau autorizarea respectivă.”.</p>
<p>3. Art.15 alin.(1) Articolul 15. Semnarea actelor notariale „(1) Actul notarial, inclusiv anexele care fac parte integrantă a actului, se semnează în fața notarului de către părți sau reprezentanții lor și după caz, de cei chemați a încuviința actele pe care părțile le întocmesc, de martori, traducători autorizați și alte persoane, dacă este cerută prezența lor. <u>Dacă actele nu au fost semnate în fața notarului, aceștia pot confirma semnătura prin declarație autenticată”.</u></p>	<p>Se constată o prevedere care creează un conflict intern de norme.</p> <p>Art.20 al proiectului reglementează „Citirea actului notarial și exprimarea consimțământului”: „(1) Actul juridic întocmit, înainte de a fi semnat se prezintă părților pentru a lua cunoștință cu conținutul acestuia. După aceasta notarul este obligat să dea citire în glas textului actului juridic. (2) După citirea actului, notarul întreabă părțile dacă cele cuprinse în acesta exprimă voința lor. Exteriorizarea consimțământului se materializează prin semnătură.” Prevederile proiectului stabilesc obligația notarului de a lua/confirma consimțământul persoanei (solicitantului)</p>	<p><b>Nu se acceptă.</b> Conform alin. (2) art. 20 „(2) După citirea actului, notarul întreabă părțile dacă cele cuprinse în acesta exprimă voința lor.”. Astfel, substituirea semnării actului în fața notarului prin declarația autenticată nu exclude verificarea voinței părților. Dacă în fața notarului a fost prezentat pentru autentificare un act întocmit deja de părți sau avocații acestora și semnat de părți, aceasta nu absolvă notarul de obligația de a verifica legalitatea acestuia și voința părților la încheierea actului respectiv. Prin declarația autenticată părțile</p>

	<p>după citirea actului. Semnarea actului în absența notarului exclude această etapă importantă și esențială pentru procedura notarială. Actele trebuie semnate în prezența notarului, în caz contrar proiectul legalizează o cale de eludare a prevederilor legale.</p> <p>Recomandări: Excluderea ultimei propoziții din cadrul art.15 alin.(1).</p>	<p>confirmă în fața notarului care a autentificat declarația voința acestora de a fi legați prin semnăturile aplicate pe act.</p>
--	--	---

Secretar de stat



Nicolae EȘANU