

RAPORT DE EXPERTIZĂ

asupra nivelului coruptibilității proiectului de Lege cu privire la ipotecă

Proiectul de lege cu privire la ipotecă, având drept sferă de reglementare raporturile juridice ce apar în procesul și în legătură cu apariția, valabilitatea și încetarea ipotecii, exercitarea drepturilor de ipotecă, precum și protecția drepturilor participanților la raporturile juridice de ipotecă, conține un potențial aprioric de coruptibilitate.

În prezentul raport ne-am expus doar asupra celor mai evidenți factori de coruptibilitate, dată fiind insistența autorului de a efectua expertiza cât mai curând posibil.

I. Evaluarea generală a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

1.1. Temeiul elaborării și adoptării proiectului de act legislativ

Proiectul de lege a fost elaborat de către Ministerul Economiei și Comerțului, care este, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvern, organ central de specialitate, una din principalele sarcini ale căruia, potrivit pct. 6 din Regulamentul, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 908 din 25.08.2005, este elaborarea unor mecanisme economice apte să impulsioneze procesul de reformare a sferei sociale și, reglementarea activității privind satisfacerea peții interne, promovarea politicii statului în domeniul activității comerciale interne, elaborarea și implementarea unor mecanisme eficiente de reglementare a comerțului intern.

Concluzii și recomandări: *proiectul de lege este elaborat de autoritatea competentă.*

1.2. Justificarea categoriei proiectului de act legislativ

Proiectul de lege face parte din categoria legilor organice. Conform art. 9 alin. (1) din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 legile organice sînt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

Domeniul care ține de sfera de reglementare a proiectului nu se înscrie în domeniile exprese prevăzute de Constituție ca fiind necesare de a fi reglementate prin lege organică. Astfel, rămâne la discreția Parlamentului, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituție, să decidă asupra faptului, dacă consideră necesară adoptarea de lege organică în domeniul reglementat prin proiect.

1.3. Oportunitatea proiectului de act legislativ

Oportunitatea proiectului de lege este motivată de necesitatea de a dezvolta principiile fundamentale și regulile existente care reglementează raporturile sociale în domeniul pieței ipotecare, a cărei creștere, la rândul său, va contribui la soluționarea unui șir de probleme de ordin economic și cel social. Potrivit autorului, noua lege va contribui la sporirea încrederii în siguranța, transparența și accesibilitatea sistemului de finanțare ipotecară. În opinia autorului, legislația actuală oferă o anumită temelie pentru creditele ipotecare. Siguranța manifestată de creditorii și creșterea pieței ipotecare confirmă acest fapt, cu toate acestea, toți actorii din acest sector sunt de acord că anumite elemente ale cadrului juridic au nevoie de perfecționare. Absența unor reglementări speciale afectează creșterea de mai departe a pieței ipotecare. Contradicțiile dintre diversele legi existente creează confuzie printre actorii din această sferă. Creditorii comerciali recurg la variate și riscate proceduri pentru a compensa lacunele existente, în particular, legate de creditarea construcției sau procurării de apartamente în curs de construcție. Proiectul de lege este menit să elimine aceste incertitudini.

Concluzii și recomandări: nu putem să ne expunem mai mult decât autorul asupra oportunității proiectului.

1.4. Eficiența proiectului de act legislativ

Concluzii și recomandări: Autorul proiectului nu estimează exact costurile legii, pentru care motiv nici nu putem să ne expunem asupra eficienței proiectului.

1.5. Analiza corespunderii proiectului de act legislativ cerințelor tehnicii legislative

Nu ne vom expune asupra acestui compartiment, pentru a nu anticipa expertiza juridică, expertiza care ține de competența Ministerului Justiției.

1.6. Analiza nivelului de conformitate a proiectului de act legislativ la standardele anticorupționale internaționale

Potrivit art. 10 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată la New York la 31.10.2003, semnată la Merida, la 09.12.2003, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul.

Aceste măsuri pot include, în special:

- adoptarea de proceduri sau de reglementări care să permită publicului obținerea, dacă este cazul, a informațiilor asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale de administrație publică, precum și, ținând seama de protecția vieții private și a datelor personale, asupra deciziilor și actelor juridice care îi privesc;
- simplificarea, dacă este cazul, a procedurilor administrative, cu scopul de a facilita accesul publicului la autoritățile de decizie competente; și;
- publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte periodice, despre riscurile de corupție în cadrul administrației publice;

Anumite prevederi privind transparența sunt incluse la art. 19 din proiect, potrivit căruia înregistrarea de stat a ipotecii este publică. Orice persoană are dreptul de a lua cunoștință de informația din Registrul bunurilor imobile în conformitate cu legislația în vigoare.

Concluzii și recomandări: în sensul celor expuse mai sus, ar fi binevenit să se examineze apare oportună completarea proiectului de lege prin reglementări, care ar facilita accesul persoanelor interesate la informația bunurilor imobile, cu ar fi, de exemplu, crearea unei pagini-web specializate.

II. Evaluarea în fond a nivelului coruptibilității proiectului de act legislativ

De aici în continuare, ne vom expune doar asupra acelor aspecte, care pot fi examinate sub aspect anticorupțional.

2.1. Ponderea, în cuprinsul proiectului, și eventualul efect al normelor de trimitere și blanchetă

Proiectul de lege conține un anumit nivel de norme de trimitere și blanchetă. În cazul normelor de trimitere, efectul acestora este diminuat prin acoperirea de reglementări, conținute în același proiect.

În proiect, norme de trimitere se conțin la:

- art. 17 alin. (4) și (7);
- art. 23 alin. (2);
- art. 26 alin. (4);
- art. 31 alin. (4).

În proiect, norme de blanchetă se conțin la:

- art. 14 alin (7);
- art. 19;
- art. 27 alin. (4);

- art. 29 alin. (1);
- art. 33 alin. (1);
- art. 34 alin. alin. (5) și (8);
- art. 49 alin. (2).

În ce privește normele de blanchetă, acestea posedă un potențial coruptibil aprioric, autoritatea executivă având un larg spectru discreționar în reglementări. Aceasta ar putea fi îngustat, dacă prin lege, s-ar prevedea anumite condiții, care ar trebui să le întrunească actele normative subordonate legii, s-ar statua, prin lege, reglementările fundamentale în domeniu.

2.2. Nivelul atribuțiilor de reglementare, transmise în competența autorităților administrației publice

Reglementări privind atribuțiile de reglementare, transmise în competența autorităților administrației publice, se conțin la capitolul III din proiect, Înregistrarea ipotecii. Potrivit art. 13 din proiect, ipoteca este înregistrată la oficiul cadastral teritorial în a cărui rază teritorială se află bunul imobil ipotecat. Proiectul include prevederi privind: procedura de înregistrare a ipotecii (art. 14); consecințele înregistrării (art. 15); depunerea simultană pentru înregistrarea titlului de proprietate și a contractului de ipotecă (art. 16); ipoteca ulterioară (art. 17); prioritatea ipotecii (art. 18); accesul public la informație (art. 19).

Concluzii și recomandări: Proiectul nu pare să fie abuziv, în sensul atribuțiilor de reglementare, de competența autorității fiind atribuții de aplicare, înregistrare propriu-zisă, prevederi ce sunt completate și prin reglementările din Legea nr. 1543-XIII din 25.02.1998 cadastrului bunurilor imobile. Totuși, anumite prevederi par a fi cu un potențial coruptibil, însă aceste țin de nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de drepturi, fapt la care ne vom referi mai jos.

2.3. Conflictul normelor de drept

Concluzii și recomandări: Proiectul nu conține careva prevederi ce ar intra în conflict cu alte acte legislative.

2.4. Nivelul responsabilităților și atribuțiilor stabilite funcționarilor publici

Concluzii și recomandări: Proiectul nu conține prevederi, care ar putea fi examinate sub acest aspect. Într-un anumit sens, acestora ar putea fi atribuite acele reglementări, care se referă la registratori, prevederi ce sunt completate prin cele conținute în Legea nr. 1543-XIII din 25.02.1998 cadastrului bunurilor imobile.

2.5. Procedurile administrative de control (intern sau ierarhic superior)

Proiectul de lege nu instituie careva proceduri speciale administrative de control: intern sau ierarhic superior.

Unele referiri, insuficiente și vagi, se conțin în art. 49, prin care se prevede că toată activitatea ipotecară desfășurată de societățile comerciale este reglementată și supravegheată de autoritatea de stat competentă. Activitatea societăților comerciale, cu excepția instituțiilor bancare, care participă în relațiile de ipotecă în calitate de creditor ipotecar, este supravegheată și reglementată de către autoritatea competentă, în modul și conform procedurii stabilite de legislația Republicii Moldova. Activitatea instituțiilor bancare în acest sens este supravegheată și reglementată de Banca Națională a Moldovei.

Concluzii și recomandări: În opinia noastră, sunt niște prevederi prea vagi, nici măcar nu este concretizată care este autoritatea competentă. Ar fi binevenit de concretizat prevederile prin reglementarea mai detaliată a procedurii de supraveghere, care este autoritatea competentă, stipulându-se și un început al procedurii de supraveghere. O soluție ar fi: referințe exprese la organe și acte normative în domeniu.

2.6. Nivelul cerințelor impuse beneficiarilor de anumite drepturi

Bineînțeles, legea conține multe prevederi privind cerințele impuse beneficiarilor de drepturi. De altfel, este un fapt și firesc, reieșind din obiectul de reglementare. Totodată, unele prevederi, în opinia noastră, ar putea să fie abuziv interpretate. Bunăoară, art. 13 alin. (3) din proiect, prevede documentele care trebuie să fie anexate la cererea de înregistrare. Și aici, o problemă ar putea fi prevederea obligației de a prezenta alte documente necesare înregistrării ipotecii, specificate în legislație, dacă este cazul.

Concluzii și recomandări: de exclus această normă, care este cu un nivel înalt de coruptibilitate.

7. Nivelul transparenței funcționării autorităților administrației publice

Concluzii și recomandări: ne-am expus mai sus sub acest aspect.

Expertiza a fost efectuată de:
Natalia Cheptea,
inspector, Secția Prevenire și interacțiune civilă