

01 Decembrie 2007, nr. 283

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii insolabilității persoanei fizice**

La solicitarea Ministerului Justiției

### **Evaluarea generală**

**1. Scopul promovării proiectului.** Scopul promovării este stabilit în art.1 "Scopul și domeniul de aplicare" al proiectului și se referă la "stabilirea unui cadru juridic pentru procesul de lichidare a datoriilor persoanelor fizice aflate în incapacitate de stingere a creanțelor".

Alineatul (3) al aceluiași articol stabilește că sub incidența legii urmează să cadă doar creanțele persoanelor fizice față de alte persoane fizice sau juridice de drept privat. Considerăm că excluderea din lista creditorilor a persoanelor fizice de drept public (care, de fapt, reprezintă categoria cea mai răspândită de creditori față de care creanțele nu sunt onorate) poate fi calificată drept discriminare și, respectiv, poate prejudicia scopul declarat atât în proiectul legii, cât și în textul Conceptului - de a oferi persoanei fizice în stare insolabilitate posibilitatea unui nou început (conceptul clasic din țările occidentale denumit fresh start).

### **Fundamentarea proiectului**

**2. Suficiența argumentării.** Proiectul nu este însoțit de o notă informativă, iar "Conceptul insolabilității persoanei fizice" care însoțește acest proiect oferă o viziune de ansamblu privind instituția nou propusă, descrie în linii generale etapele și procedura aplicabile în cadrul declarării insolabilității persoanelor fizice și anume: înaintarea în instanța de judecată a cererii de deschidere a procedurii de insolabilitate; pronunțarea hotărârii de intentare a procesului în baza temeiurilor de insolabilitate sau de restituire a cererii; desemnarea administratorilor, stabilirea creditorilor și a creanțelor acestora; încetarea procesului de insolabilitate.

Deși Conceptul nominalizat face referință la existența unor instituții similare în alte state: Germania, Suedia, Austria și Federația Rusă, în textul acestuia se regăesc doar o serie de considerații generale privind experiența Germaniei, experiența Suediei și Austriei, fiind abstract menționată în textul Conceptului fără a oferi detalii concrete.

Invocarea de către autorii proiectului a experienței Federației Ruse este speculativă și a fost făcută fără a preciza că această instituție este "virtuală" și nu a fost pusă în aplicare, implementarea în această țară a conceptului insolabilității persoanei fizice în prezent fiind suspendată pentru o perioadă nedeterminată.

Conceptul nu conține o analiză comparată a legislației altor state, specificând doar existența unor instituții analogice în alte țări, fără a prezenta într-un mod explicit temeiurile și procedurile aplicabile la declararea insolabilității persoanelor fizice, implementate de către aceste state.

În același timp, nu este clar de ce autorii proiectului nu au examinat și nu au invocat experiența unor state care au un sistem de drept și o situație social-economică similară Republicii Moldova și care întâmpină aceleași dificultăți în procesul de executare a deciziilor judecătorești.

Conceptul (în forma propusă) nu substituie o notă informativă, care urmează a fi întocmită cu respectarea exigențelor prevăzute la articolul 20 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 28.12.2001 și trebuie să includă informații ce țin de:

- 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;
- d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură.

Nu este clar dacă elaborării proiectului au precedat analiza științifică a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice, culturale etc. ale reglementărilor în materie; constatarea incompatibilității reglementărilor în vigoare cu cerințele sociale existente și cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare sau a inexistenței de acte legislative în domeniul respectiv, așa cum prevede Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 28.12.2001.

De fapt, instituirea acestei noi instituții este privită de Ministerul Justiției ca un instrument eficient pentru "asigurarea implementării depline a deciziilor judiciare ale curților de judecată naționale", prioritate trasată de Comisia Europeană. Această concluzie este desprinsă din conținutul unui raport privind realizarea Instrumentului de Implementare al Planului de acțiuni RM-UE în cadrul Politicii Europene de Vecinătate pentru luna decembrie 2007 (publicat pe pagina web a Ministerului Justiției [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md)), potrivit căruia implementarea conceptului insolvabilității persoanei fizice poate deveni o metodă eficientă în executarea deplină a deciziilor judecătorești.

Considerăm că instituirea conceptului de insolvabilitate a persoanei fizice, în forma propusă de Ministerul Justiției, nu va soluționa problemele aferente procesului de executare a deciziilor judecătorești și nici nu va contribui la realizarea priorității trasate de Comisia Europeană, ținând cont de faptul că marea parte a deciziilor judecătorești neexecutate se referă la creanțele debitorilor - persoane fizice față de creditorii - persoane juridice de drept public. Această constatare este făcută în baza raportului Departamentului de executare a deciziilor judecătorești privind "Situția în domeniul executării documentelor executării documentelor executorii eliberate în baza hotărârilor judecătorești și a altor organe cu drept de decizie pentru 2006" (raportul poate fi accesat de pe pagina web a Ministerului Justiției <http://www.justice.gov.md>).

Menționăm că oportunitatea elaborării unei astfel de legi nu a fost stabilită de programele și strategiile naționale prioritare (Planul de acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, Programul legislativ pentru anii 2005-2009, adoptat prin hotărârea Parlamentului nr.300-XVI din 24.11.2005, Programul Național de implementare a Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP) Republica Moldova-NATO pentru perioada 2006-2009, aprobat prin hotărârea Guvernului nr.1506 din 29.12.2006, Planul de acțiuni pentru realizarea Programului de activitate a Guvernului pe anii 2005-2009, aprobat prin hotărârea Guvernului nr.790 din 01.08.2005 etc.). Elaborarea unui asemenea proiect nu a fost prevăzută nici în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare pentru anii 2007-2011, aprobat prin hotărârea Guvernului nr.1393 din 12.12.2007. Unul din riscurile care poate influența gradul de realizare a obiectivelor Strategiei de dezvoltare a sistemului de executare, identificat de către Departamentul de executare a fost "Creativitatea redusă pentru preluările din alte sisteme (expunerea la alte sisteme este necesară, dar nu și suficientă. Simpla copiere a unor legislații și transpunerea necondiționată nu dau rezultate)" (a se vedea în acest context p.10, cap. II din Strategia citată). În opinia noastră, proiectul supus expertizei, este afectat în mod substanțial de acest risc și, prin urmare, oportunitatea promovării acestuia urmează a fi reconsiderată.

**3. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul nu conține referințe concrete la acquis-ul comunitar sau alte standarde internaționale relevante, conceptul proiectul făcând referință doar la experiența comparată a altor state.

**4. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în

cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură". Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Fundamentarea financiar-economică nu este prezentată, deși implementarea prevederilor proiectului presupune o serie de costuri impunătoare pentru implementarea proiectului (spre exemplu: articolele 8 și 15 privind publicarea hotărârilor și încheierilor instanței de judecată în Monitorul oficial, instituirea administratorului procesului de insolvență (capitolul IV din proiectul legii) etc.). Toate aceste prevederi vor putea fi aplicate cu condiția existenței unui suport financiar adecvat sau a prezumției că aceste cheltuieli vor putea fi recuperate pe viitor.

Spre regret, situația social-economică a Republicii Moldova și, în particular a cetățenilor săi, nu oferă suficientă siguranță că aceștia vor putea să beneficieze plenar și cu bună credință de conceptul "unui nou început" (fresh start).

În lipsa evaluării impactului financiar-economic al proiectului, estimării coraportului optimal dintre costurile și cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului, opinăm că introducerea instituției insolvenței persoanei fizice va fi doar declarativă, dar nu și efectivă.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**5. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Nu poate fi constatată promovarea defectuoasă a unor interese concrete, particulare sau de grup. Totuși, excluderea din lista creditorilor a persoanelor juridice de drept public față de creanțele cărora persoanele fizice nu-și pot declara insolvențabilitatea, ar putea fi considerată drept o promovare a intereselor persoanelor juridice de drept public în raport cu interesele creditorilor - persoane fizice sau persoane juridice de drept privat.

Astfel, dacă o persoană fizică nu-și poate onora creanțele față de o autoritate publică, ea nu-și va putea declara insolvențabilitatea, această procedură fiind aplicabilă doar în privința creditorilor persoane fizice sau juridice de drept privat. Această situație poate fi privită și ca un prejudiciu care se aduce categoriilor de creditori menționate mai sus, deoarece din momentul adoptării hotărârii de încetare a procesului de insolvență debitorul se consideră eliberat de toate creanțele, indiferent de faptul dacă acestea au fost sau nu achitate, iar creditorii își pierd dreptul de a solicita executarea silită a acestora (articolul 46 din proiect), aceștia suportând anumite prejudicii materiale, care nu vor putea fi revendicate pe viitor.

**6. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

**7. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Proiectul propus reprezintă, de fapt, o compilare (adaptare) a unor norme din Legea insolvențabilității, nr.632-XV din 14.11.2001, Codul civil și Codul de procedură civilă, precum și înserează o serie de norme noi, dar care nu sunt adaptate exigențelor legislative și instituționale naționale.

Pentru asigurarea implementării plenare și eficiente, promovarea proiectului urma să fie făcută concomitent cu promovarea modificărilor în actele legislative conexe (Codul civil, Codul de procedură civilă, Codul de executare, Legea privind sistemul de executare silită etc.).

**8. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Examinarea proiectului legii a demonstrat că acesta nu corespunde cerințelor înaintate față de un proiect de act legislativ. În aspect stilistic și ortografic proiectul necesită a fi revizuit substanțial, iar o serie de noțiuni utilizate în cuprinsul proiectului trebuie explicate într-un mod adecvat și corelate cu noțiunile consacrate deja de legislația națională

Proiectul legii nu respectă o consecvență logică a prevederilor și nici nu este coerent, iar referințele la alte articole din proiect sunt cel mai frecvent eronate (a se vedea spre exemplu referințele din articolele 16, 26, 32, 46 etc.).

Articolul 49 privind dispozițiile finale și tranzitorii stabilește doar că "Parlamentul în decurs de 6 luni va aduce actele normative în concordanță cu prezenta lege" și este în contradicție directă cu articolul 30 din

Legea privind actele legislative, potrivit căruia dispozițiile finale și tranzitorii cuprind de regulă prevederi referitoare la:

- a) modalitatea de intrare în vigoare și de punere în aplicare a noilor reglementări;
- b) corelarea noilor reglementări cu cele din actele legislative preexistente și menținerea temporară a unor situații juridice născute sub imperiul reglementărilor preexistente;
- c) compatibilitatea noilor reglementări cu cele ale legislației comunitare;
- d) indicarea, după caz, a perioadei de punere în aplicare a normelor armonizate cu prevederile legislației comunitare;
- e) obligația autorităților responsabile de a executa actul legislativ, de a lua măsurile și de a efectua procedurile necesare executării.

**9. Reglementarea activității autorităților publice.** Activitatea autorităților publice este reglementată în unele articole ale proiectului, însă aceste reglementări sunt superficiale și nu sunt detaliate. Astfel, nu este clar ce competențe ar dezvolta Consiliul Superior al Magistraturii sau Procuratura Generală în procesele de declarare a insolvenței persoanelor fizice (a se vedea articolul 15 din proiect), ținând cont de statutul acestor autorități și atribuțiile legale ce le revin. Deși în alin. (3) al articolului 15 din proiect se face referință la un alt articol din proiect - articolul 33, lectura acestuia nu a demonstrat existența unor prevederi concludente, explicite și detaliate privind modul și necesitatea intervenției acestor două autorități.

## Concluzii

Considerăm că introducerea conceptului nou de "insolvență a persoanei fizice" în sistemul de drept al Republicii Moldova, prin preluarea "mecanică" a experienței Germaniei în această materie este prematură și chiar inoportună.

Această concluzie este susținută și prin faptul că procedura existentă în Germania, potrivit autorilor Conceptului, este în prezent în proces de reformare: "Actualmente în Republica Federală Germania se află în discuție o reformă a insolvenței persoanei fizice. Procedura actuală de insolvență a consumatorului este, de fapt, efectivă, dar prea intensivă din punct de vedere al cheltuielilor și prea birocratică, având în considerație faptul că, 80% din debitori nu au masă, prin urmare, de la ei nu sunt așteptate venituri relevante iar efortul instanțelor judecătorești este prea mare". Cuvântul consumatorilor utilizat în concept (deși se pare că a fost o omisiune involuntară a autorilor), pune în evidență faptul că insolvența persoanei fizice în alte state este privită nu ca un instrument de asigurare a executării unor decizii judecătorești (deoarece poate fi aplicată și în absența unui titlu executoriu), însă mai degrabă este valabilă în cazurile de neonorare a obligațiilor persoanelor fizice față de instituțiile bancare (creditele de consum).

Dacă se va insista asupra introducerii acestei noi instituții - insolvența persoanei fizice, urmează să se țină cont de faptul că în marea parte a țărilor occidentale (inclusiv și în țările baltice), în bugetul de stat sunt prevăzute fonduri speciale pentru achitarea creanțelor persoanelor care nu sunt în stare să le onoreze personal.

Introducerea acestui nou concept nu va soluționa problemele aferente procesului de executare a deciziilor judecătorești. Inițiativa legislativă nu este argumentată prin date statistice, care să demonstreze că anume deciziile judecătorești legate de creanțele (datoriile) persoanelor fizice față de alte persoane fizice sau persoane juridice de drept privat ar reprezenta procentul cel mai semnificativ al deciziilor judecătorești neexecutate.

O eventuală soluție pentru problema abordată în Concept și în proiectul legii insolvenței persoanelor fizice - neexecutarea deciziilor judecătorești, poate fi instituirea unei pagini web a Departamentului de executare (publică, cu acces gratuit), care ar putea conține o secțiune cu o listă a debitorilor (recunoscuți prin hotărâri judecătorești definitive) persoane fizice care nu-și onorează creanțele (sistemul respectiv este aplicat în prezent de către băncile comerciale din Moldova). Aceasta ar permite evitarea contractării de către debitorii insolvari a unor noi datorii.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**