



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/3959 din 02.03.2017

la proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.548/1995; Legea nr.1134/1997; Legea nr.192/1998; Codul Civil; Legea nr.419/2006; Legea nr.550/1995; Legea nr.171/2012; Legea nr.234/2016; Legea nr.575/2003; Legea nr.131/2015; Legea nr.233/2016)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104-XV din 06 iunie 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

1.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al inițiativei legislative este Guvernul, autor nemijlocit Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797-XIII din 02 aprilie 1996.

Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-11 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

1.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 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 nr.239/2008, *"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 legii prenotate 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 și nota informativă a acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor la data de 24.02.2017 pentru consultări publice, nefiind respectat termenul de 10 zile lucrătoare pentru ca părțile interesate să poată prezenta sau expedia recomandări la proiect.

Totodată, anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Ministerului Finanțelor, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, ținând cont că proiectul prenotat a fost plasat pe pagina oficială a autorității pentru consultări publice, constatăm întrunirea parțială a rigorilor stabilite de cadrul normativ pentru asigurarea transparenței în procesul decizional și asigurarea limitei de termen regulamentare pentru prezentare de către subiecții vizati a recomandărilor relevante asupra proiectelor de decizii elaborate de către autoritate.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de argumentare a proiectului, finalitatea scontată prin prezentul proiect este: *"aducerea actelor legislative în vigoare în conformitate cu Legea nr.234/2016, precum și crearea unui cadru eficient de reglementare a activității Depozitarului central unic al valorilor mobiliare („DCU")", care nu diferă de scopul real al proiectului.*

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul public, prin revizuirea cadrului normativ primar și asigurarea reglementării univoce a procedurii de înregistrare, evidență și supraveghere a valorilor mobiliare.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 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 evidențiat în conținutul notei informative temeiul legal (art.46 alin.(14) din Legea

nr.234/2016, care stabilește că „Guvernul, în termen de 3 luni de la publicarea prezentei legi, va elabora și va prezenta Parlamentului proiectul legii de modificare și completare a actelor legislative în vigoare, în vederea aducerii acestora în conformitate cu prezenta lege”).

De asemenea, acesta a reliefat unele dintre principalele prevederi ale proiectului, argumente elocvente, care evidențiază condițiile de inițiere/finalitățile scontate și justificarea oportunității acestora (în special prevederi ce vizează amendarea Legii nr.548-XIII din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei; Legii nr.1134-XIII din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni; Legii nr.192-XIV din 12.11.1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare; Codul Civil; Legii nr.171 din 11.07.2012 privind piața de capital; Legii nr.234 din 03.10.2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare; Legii nr.419-XVI din 22.12.2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat).

Totodată, autorul nu justifică/prezintă argumente de ordin general vis-a-vis de condițiile de inițiere/finalitățile scontate și justificarea oportunității unor amendamente propuse. În special se remarcă amendamentele stabilite la Art.VI pct.1 și Art.XI ale proiectului, ce vizează defnirea persoanelor afiliate persoanei fizice (*“au drept scop aducerea clarității în aplicarea noțiunilor respective”*) și revizuirea plafonului minim al depozitelor persoanelor fizice - acționari ai băncii care nu sînt garantate.

Prin urmare, remarcăm întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative și recomandăm autorului completarea conținutului notei informative cu aspectele evidențiate supra considerate deficitare.

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

Potrivit autorului, implementarea prezentului proiect de lege prevede necesitatea aprobării unor măsuri compensatorii pentru persoanele juridice care dețin licență de depozitar central sau autorizație de societate de registru, precum și acționarii acestora. În acest sens, proiectul prevede următoarele:

- Persoanelor juridice care dețin licență de depozitar central sau autorizație de societate de registru sau au calitatea de acționar al acestora li se acordă dreptul de a deține calitatea de fondator și acționar al DCU. Deținerea calității de fondator și acționar este un drept exclusiv, deținut de o categorie limitată de entități, care va permite operatorilor existenți și acționarilor acestora să aloce investițiile anterioare în capitalul DCU.
- Persoanele juridice care dețin licență de depozitar central sau autorizație de societate de registru vor beneficia de dreptul de a obține licență pentru activitatea pe piața de capital fără achitarea taxelor de eliberare a licenței. Astfel, operatorii existenți vor fi în drept să obțină licență pe un termen nelimitat și să desfășoare activitate pe piața de capital fără achitarea taxelor de eliberare a licenței.

Totodată, autorul nu prezintă careva argumente pertinente ce vizează sustenabilitatea financiară a implementării proiectului, fapt care denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

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; [...]"

Conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În prevederile proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu prevederile altor acte în vigoare.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea entităților publice și a agenților publici care activează în cadrul entităților date. Astfel, prevederile proiectului intervin cu amendamente complexe întru ajustarea cadrului normativ primar în contextul prevederilor cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare nr.234 din 03 octombrie 2016.

În procesul de expertiză anticorupție a proiectului, au fost delimitate anumite curențe, ce pot condiționa disfuncționalitatea proceselor de eliberare a licențelor de către BNM și exercitarea tendențioasă a atribuției în speță de către autoritate. Astfel, implementarea normei în redacția propusă poate determina exercitarea unor atribuții excesive de către autoritate și impunerea arbitrară a unor cerințe excesive și nejustificate solicitantului.

Totodată, prevederile proiectului sunt lacunare sub aspectul reglementării criteriilor și procedurii aplicabile în contextul examinării de către Comisia guvernamentală a pretențiilor care derivă din aplicarea art.46 alin.(10)-(11) al Legii nr.234/2016. Circumstanța în cauză poate condiționa aprobarea unor decizii discreționare/de favorizare a unor anumiți subiecți de către Comisie și prejudicierea interesului public.

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>Articolul VI, pct.5</p> <p>Articolul VI. – Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr.78-81, art.199), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>5. La articolul 24³</p> <p>după alineatul (3), se completează cu alineatul (3¹) cu următorul cuprins: „În cazul în care Banca Națională <u>consideră că informațiile</u> prezentate conform alin.(3) <u>sînt insuficiente</u> pentru eliberarea licenței, <u>poate solicita date și informații suplimentare la cererea prezentată.</u>”.</p> <p>Obiecții: Temeiul solicitării BNM a unor date și informații suplimentare celor stabilite de cadrul legal, este general și poate determina precondiții pentru exercitarea tendențioasă a atribuției în speță de către autoritate. Astfel, implementarea normei în redacția propusă poate determina exercitarea unor atribuții excesive de către autoritate și impunerea arbitrară a unor cerințe excesive și nejustificate solicitantului.</p> <p>Recomandarea: Concretizarea temeiului solicitării informațiilor în speță de către autoritate și categoriei de informații ce pot fi solicitate.</p> <table border="1" data-bbox="315 973 1426 1196"> <tr> <td data-bbox="315 973 841 1196"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni </td> <td data-bbox="841 973 1426 1196"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorizarea sau facilitarea actelor de depășirea atribuțiilor conflict de interese și/sau favoritism </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorizarea sau facilitarea actelor de depășirea atribuțiilor conflict de interese și/sau favoritism
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorizarea sau facilitarea actelor de depășirea atribuțiilor conflict de interese și/sau favoritism 		
2.	<p>Articolul IX, pct.11</p> <p>Articolul IX. – Legea nr.234 din 3 octombrie 2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr.343-346, art.711), se modifică și se completează după cum urmează: [...]</p> <p>11. după articolul 46, se completează cu articolul 47 cu următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 47. Măsuri compensatorii</p> <p>(1) Orice <u>pretenții</u>, însoțite de acte doveditoare, care derivă din aplicarea art.46 alin.(10) și (11), se depun la Cancelaria de Stat a Guvernului în termen de pînă la 31 octombrie 2017.</p> <p>(2) Pretențiile depuse conform alin.(1) se soluționează în termen de 30 de zile calendaristice de la data depunerii de o comisie constituită în acest scop de Guvern. <u>Comisia constituită de Guvern adoptă o decizie motivată privind, după caz, respingerea pretențiilor și sau acceptarea totală sau parțială a acestora, cu dispunerea spre plată a despăgubirilor de către Ministerul Finanțelor, dacă este cazul.</u>”.</p>		

<p>Obiecții: Prevederile citate supra nu permit perceperea naturii și esenței pretențiilor care pot constitui obiectul examinării de către Comisia în cauză și delimitarea cu certitudine a competenței Comisiei sub aspectul examinării acestora.</p> <p>Totodată, proiectul nu stabilește exigențe privind componența numerică a Comisiei (câți membri și din partea căror autorități urmează a fi delegați), criteriile de examinare a pretențiilor formulate și temeiurile de refuz a acestora.</p> <p>Carențele date pot condiționa multiple riscuri de corupție aferente implementării proiectului și activității Comisiei în speță. Astfel, în contextul aprecierii relevanței pretențiilor înaintate spre examinare Comisiei, se remarcă riscul aprobării unor decizii discreționare/de favorizare unor anumiți subiecți.</p>	
<p>Recomandarea: Concretizarea pretențiilor ce pot constitui obiect de examinare a Comisiei, reglementarea componenței numerice a Comisiei, criteriilor de examinare a pretențiilor formulate și temeiurilor de refuz ale acestora.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entităților publice de a îndeplini acțiuni 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - depășirea atribuțiilor - conflict de interese și/sau favoritism • Legalizarea actelor de <ul style="list-style-type: none"> - depășirea atribuțiilor - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost inițiat, în mare parte, cu respectarea rigorilor de transparență decizională stabilite de cadrul normativ pertinent, însă nota informativă nu reflectă aspecte ce vizează condițiile de inițiere/finalitățile scontate și justificarea oportunității unor amendamente propuse, în special cele ce vizează definirea persoanelor afiliate persoanei fizice și revizuirea plafonului minim al depozitelor persoanelor fizice - acționari ai băncii care nu sînt garantate. În acest context, accentuăm necesitatea revizuirii notei informative și reflectarea aspectelor deficitare.

Prevederile proiectului sunt lacunare sub aspectul reglementării criteriilor și procedurii aplicabile în contextul examinării de către Comisia guvernamentală a pretențiilor care derivă din aplicarea art.46 alin.(10)-(11) al Legii nr.234 din 3 octombrie 2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare. Circumstanța în cauză poate condiționa aprobarea unor decizii discreționare/de favorizare a unor anumiți subiecți de către Comisie.

Prin urmare, redacția proiectului necesită a fi revăzută prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză.

02 martie 2017



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina Chistol, inspector superior