



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

Nr. 06/2-6430 din 04.11.2017

La nr. 04-2897 din 17 octombrie 2017

Comisia Națională a Pieței Financiare

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr.407-XVI din 21 decembrie 2006 cu privire la asigurări.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 9 (nouă) file.

Director

Viorel CHETRARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4531 din 06.11.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.407-XVI din 21.12.2006 cu privire la asigurări (art.1, art.8, art.24, se completează cu art.24 cu indice 1 - articolul 24 cu indice 6, ș.a.)

Prezentu 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 Comisia Națională a Pieții Financiare, 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."

Totodată, art.10 din Legea nr.239/2008 stabilește expres că:

„(1) Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

(2) Proiectul de decizie și materialele aferente acestuia se plasează pe pagina web oficială a autorității publice responsabile cel puțin pentru perioada recepționării și examinării recomandărilor.".

Proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web oficială a Comisiei Naționale a Pieței Financiare www.cnpf.md la compartimentul Baza normativă/Proiecte în derulare.

Cu toate că proiectul și nota informativă sunt plasate pe pagina web oficială a autorității, totuși, nu sunt făcute publice datele de contact ale persoanei responsabile de recepționarea recomandărilor, termenul-limită în care părțile interesate pot prezenta recomandări, ceea ce pune în dificultate stabilirea faptului dacă autorul a respectat termenul stabilit de lege, de 10 zile lucrătoare, acordat părților interesate pentru a prezenta obiecții și propuneri asupra proiectului.

Astfel, se constată că autorul a respectat parțial prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Prin proiect se propun modificări/completări la Legea nr.407-XVI din 21.12.2006 cu privire la asigurări în scopul completării acesteia cu norme ce reglementează domeniul licențierii activității de asigurare și intermediere în asigurări.

Potrivit notei informative, textul proiectului urmărește amendarea legii în „*scopul de a reglementa mecanismul integral de licențiere a participanților profesioniști la piața asigurărilor ce sunt supuși autorizării prin licențiere*”.

Astfel, amendamentele propuse au ca scop revizuirea și reglementarea detaliată a licențierii activității de întreprinzător în domeniul asigurărilor, stabilirea modului de eliberare, prelungire, reperfectare, suspendare, reluare a valabilității și retragere a licențelor, de eliberare a copiilor și duplicatelor, deținere a dosarelor de licențiere și a registrelor de licențiere, controlul asupra respectării de către titularii de licență a condițiilor de licențiere și aplicarea măsurilor și sancțiunilor.

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

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul public prin amendarea unor exigențe ce stabilesc modul

de eliberare, prelungire, reperfectare, suspendare, reluare a valabilității și retragere a licențelor, de eliberare a copiilor și duplicatelor, de ținere a dosarelor de licențiere și a registrelor de licențiere.

Totodată, autorul reglementează procedura de control asupra respectării de către titularii de licență a condițiilor de licențiere și aplicarea măsurilor și sancțiunilor respective, în ceea ce privește mecanismul de licențiere a participanților profesioniști la piața asigurărilor ce sunt supuși autorizării prin licențiere, ceea ce nu vine armonizeze și unifice cadrul legal întru respectarea interesului public.

Totuși, existența unor norme cu potența coruptibil în conținutul proiectului va denatura sensul real al scopului proiectului - implementarea unei proceduri clare și transparente de eliberarea licențelor în comeniul asigurărilor cu riscul periclitării 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 evidențiază condițiile care au impus elaborarea și promovarea prevederilor proiectului, acesta fiind în conformitate cu prevederile Legii nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative.

Deși autorul aduce argumente privind justificarea amendamente or din proiect, totuși, unele dintre acestea nu sunt justificate suficient.

Astfel, norma propusă prin care se stabilește o nouă taxă pentru eliberarea licenței este justificată superficial. Autorul doar menționează în nota informativă că „având în vedere trendul ascendent al volumului de prime subscrise, majorarea taxelor este nesemnificativă și nu va necesita cheltuieli financiare suplimentare ori de altă natură din partea titularilor de licență”.

La fel, propunerea prin care autoritatea de supraveghere va decide asupra eliberării licenței în termen de 3 luni de la data primirii declarației de licențiere și a tuturor documentelor anexate nu este justificată concludent în nota informativă, or cadrul legal ce reglementează activitatea de licențiere (Legea nr.160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător) stabilește un termen destul de mic de examinare a unei cereri de eliberare a licenței. Astfel, se poate deduce că egiiutorul a dorit impulsionearea examinării cererilor solicitanților de licențe.

Astfel, normele prenotate urmează să fie reanalizate de către autor.

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"*.

În nota informativă nu se stipulează dacă prevederile proiectului vor necesita alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național. Urmare a examinării proiectului se constată că, dat fiind faptul că normele au caracter regulatoriu, proiectul nu va necesita alocarea mijloacelor financiare din bugetul public.

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; [...]"

Limbajul proiectului, cu unele excepții, corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

Prin urmare, analizând textul proiectului legislativ, se rețin unele prevederi neregulate în conținutul acestuia, ce vizează regulile limbajului coroborat cu tehnica legislativă, prin utilizarea formulărilor ambigue, deficiente ce pot genera manifestări de corupție. Acestea se referă la utilizarea sintagmelor "după caz", "copiile necesare", iar ca urmare subiecții acestor reglementări vor admite interpretări abuzive la aplicarea lor în cadrul legal.

Cu referire la problemele identificate la limbajul proiectului, acestea vor fi explicate la compartimentul III al prezentului raport de expertiză, în analiza detaliată.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În prevederile proiectului au fost identificate norme care sunt contradictorii, generând astfel conflict de ordin intern în Legea cu privire la asigurări. Acestea vizează excluderea posibilității de negociere a condițiilor contractuale din domeniul asigurărilor, pe când noțiunea de activitate de asigurare prevede posibilitatea de negociere a contractelor de asigurare și reasigurare.

La fel, se atestă un conflict de norme cu Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător care stabilește limita maximă de 585 lei pentru taxa pentru reperfectarea licenței și/sau eliberarea copiei de pe aceasta.

Prin urmare, ținând cont de contradictorialitatea reglementărilor propuse, cât și de riscurile de corupție delimitate în compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție, se recomandă autorului revizuirea normelor propuse și ajustarea acestora conform recomandărilor expuse.

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea entității publice (autoritatea de supraveghere), a agenților publici care activează în cadrul entității date în contextul stabilirii procedurii de depunere a declarației pentru eliberarea licenței, la extinderea termenului pentru luarea deciziei asupra eliberării licenței de către autoritatea de supraveghere, precum și alte aspecte ce țin de procedura de examinare și eliberare a licenței în domeniul asigurărilor.

Analizând prevederile proiectului se constată că unele norme atribuie competențe excesive autorității de licențiere. Astfel de exemplu nu sunt stabilite expres cazurile în care autoritatea de supraveghere va fi obligată să retragă licența asigurătorului (art.26 alin.(1) acordă un drept autorității de supraveghere și nu o obligație imperativă acesteia - „autoritatea de supraveghere poate retrage licența în următoarele cazuri”).

La fel, norma care acordă dreptul autorității de licențiere să elibereze licența în termen de 3 luni, astfel, nefiind clar termenul stabilit, există riscul comiterii manifestărilor de corupție prin influențarea în ceea ce privește urgențarea eliberării licenței într-un termen favorabil solicitantului.

Normele cu potențial coruptibil sunt analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 -
Articolul 1 Articolul 1, după noțiunea de "coasigurare" se completează cu următoarea noțiune: " <u>condiții de licențiere</u> - totalitatea cerințelor și condițiilor stabilite prin prevederile imperative ale prezentei legi, ale Legii nr. 414-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la asigurarea obligatorie de răspundere civilă pentru pagube produse de autovehicule, <u>ale altor acte legislative și ale actelor normative din domeniul asigurărilor</u> , a căror respectare este obligatorie pentru solicitantul și titularul de licență la desfășurarea activității de asigurare (reasigurare) sau activității de intermediere în asigurări și/sau reasigurări"
Obiecții: Utilizarea sintagmei " <u>altor acte legislative și ale actelor normative din domeniul asigurărilor</u> " introduce ambiguitate în ceea ce privește unificarea cadrului legal din domeniul asigurărilor ce urmează a fi racordat la

legea de bază din domeniul asigurărilor.

Lipsa unor date relevante nu justifică oportunitatea intervenției normative. În acest sens, nu se conformează explicațiilor din nota informativă la proiect, în care se menționează scopul ca prin proiect să fie incluse prevederi în Legea cu privire la asigurări care să reglementeze întreg mecanismul de licențiere a participanților profesioniști la piața asigurărilor ce sunt supuși autorizării prin licențiere.

Astfel, se va exclude din cadrul normativ norme de trimitere defectuoase, care vor admite interpretări abuzive și drepturi discreționare entităților/agenților publici întru realizarea activității din domeniul asigurărilor.

Însăși oportunitatea unificării cadrului legal în amendarea legii de bază din domeniul asigurărilor se va justifica prin eradicarea unor norme de trimitere la un cadru legal neechivoc.

Recomandări:

Reieșind din faptul că condițiile de licențiere rezultă din prevederi imperative ale legii, se recomandă excluderea normelor ce fac referință la toate actele legislative și normative în care se conțin norme cu privire la condițiile de licențiere, pentru a preveni ambiguitățile la solicitarea, acordarea licențelor, precum și la emiterea proscricțiilor, la suspendarea și retragerea licenței asigurătorului.

Condițiile generale de licențiere urmează să fie stabilite expres și exhaustiv în textul Legii nr.407 XVI din 21.12.2006 cu privire la asigurări.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Norme de trimitere defectuoase
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

2

Articolul 8, alin.3

În cadrul aceleoași clase, asigurătorul poate asigura separat anumite riscuri, desfășurând astfel activitatea de asigurare conform tipurilor de asigurare. Pentru fiecare tip de asigurare, asigurătorul va aproba condiții de asigurare, cu includerea acestora în licențe în condițiile art. 24 și 24/1.

Obiecții:

Se constată că asigurătorul se investește cu atribuții improprii "de a aproba condiții de asigurare" pentru toate tipurile de asigurări.

Potrivit art.1 al Legii 407-XVI din 21 decembrie 2006 cu privire la asigurări, prin *activitate de asigurare* se înțelege activitatea care constă, în principal, din: oferirea, negocierea și încheierea de contracte de asigurare și reasigurare, încasarea de prime, lichidarea de daune, efectuarea de acțiuni de regres și de recuperare;

Investirea asigurătorului cu astfel de atribuții pentru toate tipurile de asigurări/reasigurări, va exclude posibilitatea negocierii contractelor de asigurare, acestea transformându-se în contracte cu clauze contractuale standard. Prin urmare, norma propusă este în contradicție cu norma existentă care prevede posibilitatea negocierii contractelor de asigurare și reasigurare, fapt care introduce ambiguitate în reglementare și conflict de norme.

Recomandări:

Se recomandă autorului de a specifica clar pentru care tipuri de asigurări/reasigurări, asigurătorul va aproba condiții de asigurare (clauze contractuale standard), pentru a exclude interpretări ambigue la posibilitatea negocierii celorlalte tipuri de asigurare/reasigurare.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - corupere activă

- 3 -

Articolul 24¹, alin.4, Art.26, alin.1, lit.e)

Art.24¹, alin.1 Licența reperfectată se eliberează pe același formular sau, după caz, pe un formular nou, ținându-se cont de modificările indicate în declarație, totodată se eliberează copiile necesare de pe aceste licențe.

Art.26, alin.1, lit.e) asigurătorul (reasigurătorul) nu a dus la îndeplinirea măsurilor specificate în planul de remediere financiară sau aceste măsuri nu și-au atins scopul, după caz;

Obiecții:

Prin utilizarea sintagmei "după caz", se vor crea situații confuze prin care la eliberarea licenței reperfectate, autoritatea va fi investită cu drepturi discreționare de a decide eliberarea acesteia pe un nou formular. Autorul omite să indice în care caz concret se va elibera licența de reperfectare pe un formular nou. În acest context, autoritatea de supraveghere se va investi cu atribuții excesive, iar asigurătorul/reasigurătorul va putea influența autoritatea în eliberarea unui formular nou.

Prin prisma acestor sintagme, autoritatea de supraveghere se investește cu atribuții excesive în caz de retragere a licenței, prin reglementarea ambiguă a nestabilirii cazurilor concrete în care aceasta îi va putea retrage licența, folosind formulări defectuoase menționând într-o formă lacunară despre retragerea licenței în cazul apariției unor măsuri care nu și-au atins scopul, după caz.

La fel, se remarcă faptul că redacția propusă operează cu o formulă ambiguă („copiile necesare”), care atribuie caracter incert spectrului de documente ce urmează a fi eliberate la decizia de reperfectare a licenței la eliberarea copiilor necesare.

Astfel, aspectul dat poate favoriza săvârșirea de către agentul public responsabil de examinarea cererii depuse de a solicita copiile necesare prin acțiuni de pretindere, acceptare sau primire, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin, sau acceptarea ofertei ori promisiunii acestora pentru aprecierea documentelor solicitate într-un mod favorabil unei anumite persoane.

Subsecvent, circumstanța în cauză poate leneși nemijlocit subiectul vizat de acțiunile organului de supraveghere de anulare a acțiunilor dobândite cu încălcări, de a recurge la metode coruote pentru a determina agentul public de a realiza atribuțiile funcționale într-o manieră favorabilă acestuia.

În cele din urmă, utilizarea sintagmelor va complica examinarea ulterioară a acțiunilor agentului public, or aceasta într-o oarecare măsură atribuie caracter legal deciziilor agentului public, or norma admite interpretări abuzive, ce pot fi eliberate de pe licența, iar incriminarea ulterioară a acțiunilor săvârșite prin depășire a atribuțiilor de serviciu, neglijență sau abuz de serviciu va fi dificilă.

Recomandări:

Întru excluderea și diminuarea efectelor normelor care favorizează corupția, se recomandă autorului identificarea acelor cazuri când licența de reperfectare se eliberează pe un formular nou.

Totodată, se recomandă autorului fie excluderea sintagmelor "după caz", fie reglementarea în cadrul normativ a situațiilor în care se va elibera un formular nou.

La fel, întru remedierea factorilor de risc și înlăturarea riscurilor de corupție, se recomandă amendarea normei date prin excluderea adjectivului "necesare" și includerea sintagmei "copiile autorizate".

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

Articolul 24/4 alin.(1)

Drept temei pentru eliberarea duplicatului licenței servește pierderea sau deteriorarea acesteia.

Obiecții:

Autorul proiectului reglementează temeiurile în baza cărora se va elibera duplicatul licenței, însă, omite să reglementeze posibilitatea eliberării duplicatului licenței în caz de sustragere a licenței. Această omisiune în reglementare poate genera abuzuri din partea autorizații de supraveghere prin refuzul de eliberare a duplicatului licenței în caz de sustragere a acesteia.

Totodată, norma dată reglementează procedura eliberării duplicatului licenței într-o modalitate ambiguă. În cadrul procedurii de eliberare a duplicatelor se stabilește obligația asigurătorului (reasiguratului) să depună cerere de eliberare a duplicatului, în decurs de 15 zile. Însă, autorul proiectului nu indică din ce moment începe să curgă termenul de 15 zile. Astfel, termenul de depunere a cererii pentru eliberarea duplicatului licenței nu are vreun reper, totodată lipsește consecința egală a nerespectării acestui termen.

Recomandări:

Se recomandă autorului, reglementarea exhaustivă a cazurilor care servesc drept temei de eliberare a duplicatelor și respectiv a procedurilor de eliberare a acestora.

La fel, este necesar de a reglementa norma în mod clar și concis pentru a evita orice interpretări abuzive din partea participanților profesioniști la piața asigurărilor, prin instituirea unei norme care va stabili momentul de la care va rezulta obligația asigurătorului (reasiguratului) de a sesiza autoritatea de supraveghere.

Totodată, urmează de reglementat care vor fi consecințele nerespectării termenului dat. Lipsa consecințelor nerespectării dispoziției articolului, oă temei de a o califica ca o normă ambiguă.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lacună de drept
- Norme irealizabile
- Formulare ambiguă care admite interpretări

Riscuri de corupție:

- Generale

abuzive

- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

- 5 -

Articolul 24/2, alin.1

Autoritatea de supraveghere decide asupra eliberării licenței în termen de 3 luni de la data primirii declarației de licențiere și a tuturor documentelor anexate, iar în cazul solicitării reperfectării licenței în termen de până la 20 zile lucrătoare.

Obiecții:

Riscul coruptibil al normelor date va crea câmp deschis pentru subiecții raporturilor date, determinându-i să recurgă la metode corupte pentru a influența autoritatea de supraveghere în urgentarea adoptării unei decizii în privința eliberării licenței, având în vedere că aceasta este investită cu dreptul de acordare a licenței în termen de 3 luni iar în cazul solicitării reperfectării licenței în termen de până la 20 zile.

La fel, prin norma dată se stabilesc termene exagerate, de trei luni, perioadă în care organul de supraveghere va putea lua o decizie în privința acordării licenței, în interiorul termenului acordat. Urmare a acestui fapt se vor prejudicia interesele asigurătorului (reasigurătorului) în posibilitatea practicării activității în domeniul asigurărilor.

Prin urmare, acesta va fi nevoit să recurgă la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și îndeplinirea obligațiilor.

Recomandări:

Se recomandă autorului stabilirea unor termene clare care să nu permită interpretări abuzive și devierea de la acestea din partea subiecților ori parte a acestor raporturi juridice.

La fel, se recomandă ca autoritatea de supraveghere să stabilească un termen mai restrâns în care va decide eliberarea licenței.

Factori de risc:

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Atribuții care admit cerogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - corupere activă
 - influențare necorespunzătoare
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor ce:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Articolul 24

Articolul 24. Licențierea asigurătorului (reasigurătorului)

(1) Activitatea de asigurare (reasigurare) poate fi desfășurată numai de asigurătorii (reasigurătorii) care au obținut licență de activitate în condițiile prezentei legi.

(2) Licența se acordă pe un termen nelimitat și este netransferabilă.

(4) În cazul depunerii cererii pentru reperfectarea licenței prin includerea în ea a unei noi clase de asigurări și/sau tip de asigurare, asigurătorul anexează, după caz, la cererea de reperfectare a licenței documentele specificate la alin.(3) lit.g)-m).

(9) După înlăturarea cauzelor care au servit temei pentru restituire declarației de licențiere, asigurătorul (reasigurătorul) este în drept să depună o nouă declarație care se examinează în modul stabilit.

(10) Asigurătorul (reasigurătorul) este obligat să plaseze într-un loc vizibil copia de pe licență în filiale, reprezentanțe și subdiviziuni.

(11) Subscrierea riscurilor suplimentare dintr-o altă clasă de asigurări în baza licenței obținute în condițiile prezentei legi poate fi efectuată în condițiile prevăzute la anexa nr.1 compartimentul C.

Obiecții:

În art. 24 al proiectului propus sunt depistați mai mulți factori care pot duce la riscuri de corupție și sunt expuși după cum urmează:

1. Pe tot parcursul articolului se utilizează sintagma "asigurator (reasigurator)" în contextul în care persoana juridică este în stadiul de solicitare a licenței, neavând calitate de asigurator/reasigurator.

2. În alin. 4) al articolului analizat se utilizează sintagma "după caz", fără specificarea cărui caz se aplică reglementarea respectivă. Utilizarea acestei sintagme este de asemenea o formulare ambiguă care poate duce la interpretări abuzive.

3. Alin.9, 10 și 11 ale art. 24 nu se referă la procedura și condițiile obținerii licenței, fapt care poate duce la interpretări abuzive.

Recomandări:

Autorului proiectului i se recomandă următoarele:

1. Utilizarea sintagmei "solicitant de licență" în locul sintagmei "asigurator(reasigurator)".

2. Excluderea sintagmei "după caz".

3. Transferul normelor prevăzute în art. 24 în alt articol, pentru a elimina orice dubiu de interpretare abuzivă a normelor respective.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 24, alin. (9)

După înlăturarea cauzelor care au servit temei pentru restituirea declarației de licențiere, asigurătorul (reasigurătorul) este în drept să depună o nouă declarație care se examinează în modul stabilit.

Obiecții:

Norma dată se declară a fi ambiguă și incertă din considerentul că aceasta investeste autoritatea de supraveghere cu atribuții improprii de a stabili cerințe excesive în sarcina titularului de licență de a depune o nouă declarație ce se va examina „în modul stabilit”.

Este incert faptul după care procedură se va conduce autoritatea de supraveghere la depunerea unei noi declarații de către titularul de licență după înlăturarea cauzelor ce au servit temei pentru restituirea acesteia.

Aceasta corespunde potrivit art.24, alin.3, lit.m) al Legii prenotate, pentru eliberarea licenței de a desfășura activitatea de asigurare (reasigurare) se va anexa și copia dispoziției de plată privind achitarea taxei pentru eliberarea/reperfectarea licenței.

Din acest considerent se constată lipsa unor reglementări clare în cazul depunerii unei noi declarații de asigurător (reasigurător) vizavi de procedura de eliberare a licenței ce stabilește anexarea copiei dispoziției de plată privind achitarea taxei pentru eliberarea/reperfectarea licenței.

În aceste condiții nu este clar dacă la depunerea unei noi declarații pentru obținerea licenței urmare a înlăturării cauzelor care au servit drept temei pentru restituirea declarației de licențiere, care se va examina în modul stabilit, solicitantul urmează să depună o copie de pe o dispoziție nouă de plată privind achitarea în mod repetat a taxei pentru eliberarea/reperfectarea licenței.

Recomandări:

Se recomandă autorului ce a stabilit o procedură clară, ce nu va admite interpretări favorabile entității publice - Comisia Națională a Pieței Financiare, în privința excluderii achitării taxei, în mod repetat, pentru eliberarea /reperfectarea licenței, în cazul depunerii unei noi declarații, urmare a înlăturării cauzelor care au servit drept temei pentru restituirea declarației de licențiere.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Articolul 24/5, alin.3

Taxa pentru eliberarea copiei autorizate de pe licență, pentru reperfectarea licenței/copiei autorizate de pe aceasta, precum și cea pentru eliberarea duplicatului licenței/copiei autorizate de pe aceasta este în mărime de 10% din taxa pentru licență și sunt nerambursabile în cazul în care asigurătorul (reasigurătorul) nu își începe activitatea sau încetează să funcționeze.

Obiecții:

Potrivit art.12/10, alin (5) al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/22.07.2011 taxa pentru reperfectarea licenței și/sau eliberarea copiei de pe aceasta, inclusiv în cazul extinderii activității licențiate pe o adresă nouă (filială, subdiviziune), se stabilește în proporție de 10 la sută din taxa pentru eliberarea acesteia, dar nu mai mult de 585 de lei, iar taxa pentru eliberarea duplicatului licenței - de 585 de lei, cu excepția taxei de eliberare a duplicatului licenței pentru activitatea de întreținere a cazinoului.

În acest context, în proiectul prezentat se atestă un conflict al norme or de drept cu Legea indicată supra. Normele ce sunt în contradicție cu cadrul legal vor crea un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative atribuindu-se premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei avantajoase în situația stabilirii taxei de 10% pentru eliberarea copiei autorizate de pe licență.

Totodată, autorul nu reglementează norma în sensul aplicării acesteia conform prevederilor Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/22.07.2011, ce stabilește că taxa pentru eliberarea copiei de pe licență nu trebuie să fie mai mare de 585 lei.

Recomandări:

Se recomandă autorului să corecteze norma cu prevederile Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160/22.07.2011 prin care se stabilește taxa pentru reperfectarea licenței și/sau eliberarea copiei de pe aceasta, de maximum 585 lei, pentru eliberarea licenței care reglementează activitatea licențiată respectivă.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Articolul 26 alin.1

Autoritatea de supraveghere "poate retrage" licența asigurătorului (reasigurătorului) în cazul în care (...)

Obiecții:

Prin utilizarea verbului „poate” la cazul gramatical corespunzător, norma va institui drepturi discreționare atât autorității de supraveghere în ceea ce privește retragerea licenței, cât și posibilitatea participanților profesioniști la piața asigurărilor de a recurge la metode corupte pentru a influența autoritatea respectivă în emiterea unei decizii

În aceste condiții, sunt create condiții propice manifestărilor de corupție prin exercitarea drepturilor instituite de lege în dependență de caz și interes.

Mai mult decât atât, autorul proiectului atribuie autorității de supraveghere drepturi discreționare, evitând a stipula expres procedura exactă de la care nu se va devia, în cazul retragerii licenței.

Or, există risc ca într-o situație juridică identică subiecții raporturilor juridice să fie tratați în mod diferențiat și neechitabil cu încălcarea principiului egalității în fața legii consfintit de Constituția Republicii Moldova la articolul 16.

Implementarea unor astfel de norme duce în mod necondiționat la legalizarea actelor de corupție în ce privește depășirea atribuțiilor de serviciu, abuz de serviciu, precum și la încurajarea sau facilitarea altor manifestări de corupție.

Recomandări:

Se recomandă autorului ca normele ce atribuie drepturi discreționare autorității de supraveghere, la utilizarea sintagmelor sus-menționate urmează să fie excluse din proiect, excluzând riscul acordării drepturilor discreționare de interpretare abuzivă în ceea ce privește modul de acțiune a acestora.

Factori de risc:

- Termeni neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Articolul 26, alin.5

Asigurătorul (reasigurătorul) căruia i s-a retras licența nu are dreptul să desfășoare activitate de asigurare și/sau de reasigurare sau un alt gen de activitate, fiind obligat să suspende toate operațiunile aferente conturilor bancare, cu excepția cazurilor legate de cheltuielile sale curente de întreținere, de încasarea mijloacelor bănești și de plata despăgubirilor și indemnizațiilor de asigurare pentru contractele de asigurare (reasigurare) încheiate anterior retragerii licenței.

Obiecții:

Conform art.8, lit.c) al Legii privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 197/2.11.98, în scopul realizării obiectivelor sale, aceasta este investită cu atribuții de a acorda, retrage, suspenda și reperfecta licențe și autorizații participanților profesioniști, precum și acordă autorizații de reorganizare a acestora, în conformitate cu legislația.

Potrivit art.1 alin.2 al Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22 iulie 2011 aceasta determină cadrul juridic, organizatoric și economic de reglementare prin licențiere a activității de întreprinzător, care are drept scop instituirea unor prevederi unitare privind procedura de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător, care va fi aplicată de autoritățile emitente persoanelor fizice și persoanelor juridice pentru practicarea activității de întreprinzător sau a unei alte activități prevăzute de lege, conexasă cu activitatea de întreprinzător și indispensabilă ei.

art. 4¹ licență - act permisiv care învestește titularul cu drept de a desfășura un anumit gen de activitate, integral sau parțial, asupra căruia se răsfrâng criteriile de licențiere stabilite de prezenta lege.

art.12/6 Licența se acordă, se prelungește, se suspendă și se retrage în conformitate cu procedurile și regulile stabilite de prezenta lege pentru actele permisive, cu excepția prevederilor specifice stabilite de prezentul capitol sau de legele care reglementează activitatea licențiată corespunzătoare.

Analizând norma dată, se atestă un conflict cu cadrul normativ indicat supra, prin care autoritatea de supraveghere este investită cu atribuții excesive, care va admite depășirea acestora prin îngrădirea drepturilor asigurătorilor (reasigurătorilor) de a practica alte genuri de activitate nesupuse licențierii.

Se crează un conflict între normele de ordin intern. Prin reglementarea poate neintenționată a prescripției "sau un alt gen de activitate" autorul se referă la art.26, alin.2 al Legii cu privire la asigurări, ce reglementează retragerea licenței presupune încetarea activității asigurătorului pe toate clasele incluse în licență sau pe clase de asigurare separat. Retragerea licenței pe clase de asigurare separat are drept efect excluderea acestora din licență.

Prin urmare, autoritățile de supraveghere i se va acorda împuterniciri improprii de competență în ceea ce privește reglementarea procedurii de retragere a licenței pentru toate genurile de activitate care nu sunt supuse licențierii.

Recomandări:

Se recomandă autorului excuderea sintagmei "sau un alt gen de activitate", întru neîngrădirea drepturilor participanților profesioniști pe piața asigurărilor, de a practica alte genuri de activitate care nu sunt supuse licențierii în conformitate cu legislația în vigoare.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
- corupere activă

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

- corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
- depășire a atribuțiilor de serviciu
- abuz de serviciu

- 11 -

Articolul 26⁷, alin.2, alin.3, lit.e)

(2) Procedura de supraveghere specială se efectuează de către o persoană desemnată de către autoritatea de supraveghere. De regulă, autoritatea de supraveghere delegă în acest scop un angajat al său.

(3) Atribuțiile persoanei desemnate se stabilesc de către autoritatea de supraveghere și se referă în principal, la:

e) alte atribuții indicate de către autoritatea de supraveghere.

Obiecții:

Norma comportă un caracter confuz prin utilizarea formulării ambigue "de regulă" care admite delegarea oricărui subiect care nu este investit cu atribuții stabilite în procedurile de supraveghere desemnate de către autoritatea de supraveghere. Or, în genere autoritatea de supraveghere va omite delegarea unui angajat să efectueze procedura de supraveghere specială. Aceasta denotă faptul că autoritatea de supraveghere va depăși atribuțiile în luarea deciziei de a delega un angajat în efectuarea procedurii de supraveghere speciale, având obligația în acest scop.

Totodată, prin prescripțiile normei date se va investi persoana desemnată "cu alte atribuții" de către autoritatea de supraveghere. Acest factor coruptibil, denotă faptul că entitatea publică se va împuternici cu atribuții excesive la efectuarea procedurii de supraveghere speciale, astfel prejudiciind interesele participanților profesioniști pe piața asigurărilor.

Recomandări:

Se recomandă autorului excluderea formulărilor ambigue care admit interpretări abuzive și a normelor ce investesc autoritatea de supraveghere cu atribuții excesive, întru prevenirea manifestărilor de corupție.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Temeiuri neexhaustive/ambigue/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - trafic de influență
 - influențare necorespunzătoare
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propun modificări/completări la Legea nr.407-XVI din 21.12.2006 cu privire la asigurări întru completarea acesteia cu norme ce vizează domeniul licențierii activității de asigurare și intermediere în asigurări, în „scopul de a reglementa mecanismul integral de licențiere a participanților profesioniști la piața asigurărilor ce sunt supuși autorizării prin licențiere”.

Proiectul vine să instituie norme noi care să reglementeze într-un mod mai clar și uniform procedura de eliberare a licenței pentru domeniul asigurărilor.

Cu toate că proiectul este unul bine definit, totuși în conținutul acestuia sunt identificate norme cu potențial coruptibil manifestate în special prin:

- acordarea discreționară asigurătorului de a aproba condițiile de asigurare pentru fiecare tip de asigurare;

referință la norme de trimitere defectuoase în ceea ce privește stabilirea în alte legi și în alte acte normative a condițiilor generale de licențiere, deși se consideră important ca condițiile generale de licențiere să fie statuate expres și exhaustiv în legea prenotată;

- nestabilirea clară a cazurilor când licența reperfectată se eliberează pe formular nou;

prin termen exagerat de mare și confuz de eliberare a licenței (în termen de 3 luni);

- acordarea în mod nejustificat, discreționar și confuz autorității de supraveghere a dreptului de a decide să retragă licența în cazurile expres stabilite de lege în loc de a institui obligația acesteia de a retrage licența în asemenea cazuri;

- conflict de norme cu Legea nr.160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător în ceea ce privește cuantumul de 585 lei ca taxa pentru reperfectarea licenței și/sau eliberarea copiei de pe aceasta.

În concluzie, se menționează că proiectul deși este unul prin care se dorește aprobarea unei proceduri clare și transparente de eliberarea a licenței în domeniul asigurărilor, existența normelor cu caracter coruptibil va diminua impactul pozitiv al normelor proiectului cu riscul prejudicării interesului public. Astfel, autorul proiectului urmează să reanalizeze proiectul prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție. Totodată, urmează ca autorul să înlăture deficiențele identificate și să se conformeze pe aplicarea cadrului legal și instituțional în domeniul asigurărilor.

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