



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

Nr. *06/a. 6734* din *22.11* 2017

La nr. 336 din 31 octombrie 2017

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de Lege pentru completarea unor acte legislative.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU

Ex.: Maia Gonța
Tel.: 022 257 376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr:	<i>2205</i>	
" <i>23</i> "	<i>11</i>	2017
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4566 din 21.11.2017

la proiectul de lege pentru completarea unor acte legislative (Legea nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital - se completează cu art.11 cu indice 1 și Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 - art.15, art.15 cu indice 6)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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 supus expertizei și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, cu nr.336 din 31 octombrie 2017 la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Totodată, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Luând în considerare că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a acestuia s-a asigurat în mare parte, transparența decizională stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *"completarea cadrului juridic existent al Legii nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital cu prevederi ce reglementează etapele și procedura de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor".*

Totodată, drept scop s-a invocat *"necesitatea asigurării stabilității financiare a sectorului bancar, consolidarea prerogativelor regulatorului pieței de capital aferente gestionării riscurilor ce țin de anularea, emiterea și vânzarea acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor, constituind un obiectiv de maximă importanță".*

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

Proiectul promovează interesele instituționale ale acționarilor, drepturile și obligațiile acestora, ale membrilor organelor executive ale băncilor, în privința stabilirii valorii nominale a acțiunilor nou-emise, termenul de expunere la vânzare și condițiile în care va fi stabilit prețul inițial de expunere la vânzare.

Totodată, prin proiect se reglementează activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare care urmează să înregistreze în mod obligatoriu valorile mobiliare ale societății în Registrul de stat al valorilor mobiliare. Prin urmare, Comisia Națională va emite decizia cu privire la anularea acțiunilor cu restructurarea emisiunilor anterioare și emiterea noilor acțiuni.

Implementarea prevederilor din proiect va duce la eliminarea acționarilor ce nu respectă cerințele privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor, prin reglementarea detaliată a procedurii de anulare, emisie și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor, ceea ce nu este în detrimentul interesului public.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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."*

Potrivit notei informative, autorul justifică inițierea amendamentelor propuse prin necesitatea asigurării stabilității financiare a sectorului bancar, consolidarea prerogativelor regulatorului pieței de capital aferent gestionării riscurilor ce țin de anularea, emisia și vânzarea acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționarilor în capitalul băncilor, constituind un obiectiv de maximă importanță.

Totodată, prin proiect se reglementează procedura de anulare, emisie și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor, întru excluderea riscurilor de decapitalizare a băncilor prin eliminarea anulării obligatorii a acțiunilor.

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

1.5.2. 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 aprobarea proiectului va 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; [...]"

Conținutul proiectului, în mare parte, corespunde cerințelor prevăzute de art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative .

Cu toate acestea, în proiect se atestă norme care conțin formulări ambigue, care pot duce la o implementare confuză prin interpretări abuzive din partea entităților/agenților publici la aplicarea normelor proiectului propus.

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

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul prenotat reglementează activitatea acționarilor, drepturile și obligațiile acestora, ale membrilor organelor executive ale băncilor, în privința stabilirii valorii nominale a acțiunilor nou-emise, termenul și condițiile de expunere la vânzare a acestora.

Prin proiect se reglementează activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare care urmează să înregistreze în mod obligatoriu valorile mobiliare ale societăților pe acțiuni în Registrul de stat al valorilor mobiliare. Astfel, Comisia Națională va emite decizia cu privire la anularea acțiunilor cu

restructurarea emisiunilor anterioare și emiterea noilor acțiuni.

Totodată, proiectul propus abordează aspecte ce țin de procedurile aplicate de către Banca Națională a Republicii Moldova, în ceea ce privește prelungirea termenului de vânzare a acțiunilor nou-emise de către bancă. Utilizarea formulărilor ambigue în privința termenului propus va crea condiții proplice de a beneficia de prelungirea acestuia în mod confuz. La fel, se propune de a exclude formularea ambiguă din proiect care vizează utilizarea sintagmei "emiterea suplimentară de acțiuni" care va genera un risc de o interpretare abuzivă.

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 -	
Art I, art.11/1, alin.(1) (1) Prin derogare de la prevederile Legii nr.1134-XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni, organul executiv al băncii ai cărei deținători de valori mobiliare cad, după caz, sub incidența prevederilor art.15, alin.(3) sau art.15/6 din Legea instituțiilor financiare nr.550/XIII din 21.07.1995, în termen de cel mult 15 zile din data expirării termenului acordat deținătorilor de valori mobiliare pentru vânzarea acțiunilor, va emite și va depune la Comisia Națională decizia privind anularea acestor acțiuni și <u>emiterea suplimentară de acțiuni</u> în același număr și de aceeași clasă.	
Obiecții: Se constată că în redacția actuală a proiectului propus sunt reglementate norme ce conțin formulări ambigue cu riscul de a fi interpretate abuziv. Utilizarea sintagmei " <u>emiterea suplimentară de acțiuni</u> " va crea condiții proplice acționarilor, în vederea emiterii unor acțiuni suplimentare. Astfel, emiterea unor acțiuni suplimentare, celor nou-emise, va spori riscul manifestării unui surplus de acțiuni.	
Recomandări: Întru excluderea interpretărilor abuzive și a deficiențelor remarcate în privința acțiunilor nou emise este oportun de a substitui sintagma " <u>emiterea suplimentară de acțiuni</u> " cu sintagma "emiterea noilor acțiuni". Astfel, se va asigura protejarea drepturilor instituționale din domeniul financiar-bancar al subiecților raporturilor juridice vizate.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive● Prejudicierea intereselor contrar interesului public	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">● Generale

Art I, art.11/1, alin.(8); Art.II, art.15/6, alin.(5)

Art I, art.11/1, alin.(8): Banca Națională poate dispune prelungirea termenului de 3 luni prevăzut la alin. (7) cu perioade a câte cel mult 3 luni, de cel mult trei ori, în cazul în care prelungirea este necesară în vederea neadmiterii periclitării stabilității financiare, sau există un interes public în a dispune prelungirea, sau atunci când a fost identificat, fără efectuarea unei evaluări prealabile de către Banca Națională, un achizitor potențial al acțiunilor expuse pentru vânzare caracterul potrivit și adecvat al calității căruia nu comportă suspiciuni întemeiate la momentul adoptării deciziei de prelungire. (...);

Art.II, art.15/6, alin.(5): Banca Națională a Moldovei poate dispune prelungirea fiecăruia dintre termenele de 3 luni prevăzut la art. 15, alin.(3), art. 15/1, alin.(4), (2) cu perioade a câte cel mult 3 luni, de cel mult trei ori, în cazul în care prelungirea este necesară în vederea neadmiterii periclitării stabilității financiare, sau există un interes public în a dispune prelungirea, sau atunci când a fost identificat, fără efectuarea unei evaluări prealabile de către Banca Națională a Moldovei, un achizitor potențial al acțiunilor expuse pentru vânzare caracterul potrivit și adecvat al calității căruia nu comportă suspiciuni întemeiate la momentul adoptării deciziei de prelungire.

Obiecții:

În redacția actuală, autorul propune o normă ce conține o formulare ambiguă care poate duce la interpretări abuzive.

Astfel, utilizarea șintagmei "a câte cel mult 3 luni, de cel mult trei ori" fără specificarea consecutivității prelungirilor efectuate, poate duce la interpretări abuzive din partea entității publice, și anume, în cazul lipsei deciziei de prelungire a termenului, ulterior se va putea abuza de norma dată prin prelungirea neconsecutivă a termenului menționat.

În urma aplicării normei date în redacția actuală se va acorda posibilități de aplicare a acesteia în interpretare preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare.

Recomandări:

Întru excluderea și diminuarea efectelor de interpretări abuzive care favorizează corupția, se propune ca norma propusă să reglementeze posibilitatea de prelungire a termenului de vânzare a acțiunilor nou emise cu specificarea consecutivității prelungirii termenelor respective. Astfel, se recomandă introducerea cuvântului "consecutiv" după șintagma "a câte cel mult 3 luni, de cel mult trei ori".

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop *"completarea cadrului juridic existent al Legii nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital cu prevederi ce reglementează etapele și procedura de anulare, emiteră și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor"*.

Totodată, drept scop se invocă *"necesitatea asigurării stabilității financiare a sectorului bancar, consolidarea prerogativelor regulatorului pieței de capital aferente gestionării riscurilor ce țin de anularea, emiteră și vânzarea acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor, constituind un obiectiv de maximă importanță"*.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod ambiguu, cu riscul interpretării abuzive a acestora, ceea ce va favoriza comiterea manifestărilor de corupție.

Astfel, normele care reglementează în mod confuz prelungirea termenelor pentru vânzare a acțiunilor nou-emise, constituie în ansamblu un potențial coruptibil.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor redată în prezentul raport de expertiză anticorupție.

21.11.2017

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Maia GONTA, Inspector superior

