

Pr. 227/02.09.21
CEB



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-6193 din 22.09.2021

La nr. 227 din 08.09.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind modificarea Legii nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1993
"23"	09 2021
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7430 din 22.09.2021

la proiectul de lege privind modificarea Legii nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (art.33 și art.34/1)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

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 proiectului de act normativ este Parlamentul, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Proiectul înaintat pentru expertiza anticorupție conține norme identice care se regăsesc în alt proiect promovat ca inițiativă legislativă a unui deputat (*inițiativa legislativă nr. 108 din 13.04.2021*), asupra căruia Centrul Național Anticorupție s-a expus prin întocmirea Raportului de expertiză anticorupție nr. ELO21/7255 din 04.05.2021. Astfel, se subliniază că prezentul raport face trimitere la analiza efectuată în Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO21/7255 din 04.05.2021.

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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, 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.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Scopul prezentului proiect este abolirea „secretului offshore”, pentru a asigura o transparență maximă a societăților comerciale de pe teritoriul Republicii Moldova prin crearea unor precondiții ca lista beneficiarilor efectivi a tuturor companiilor cu fondatori în jurisdicții netransparente să fie publică. Această inițiativă are un mare potențial de prevenire a corupției mari prin promovarea transparenței în societate, asigurarea și garantarea deplină a dreptului constituțional al cetățenilor la informația de interes public. Informația despre fondatorii, administratorii, beneficiarii companiilor înregistrate în Republica Moldova este informație de interes public și orice îngrădire a acesteia este o încălcare a dreptului constituțional al cetățenilor noștri de acces liber la informația de interes public, consfințit în articolul 34 din Constituție”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se modifică Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali referitor la conținutul Registrului de stat al persoanelor juridice și accesibilitatea acestuia pentru public. În acest sens, se propune completarea Registrului de stat cu date de identificare a beneficiarilor efectivi ai persoanei juridice, iar aceste date să fie accesibile publicului.

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

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

La compartimentul „Impactul proiectului de lege” din nota informativă se indică următoarele: *„Un mare impact al proiectului de lege este avansarea transparenței și a dreptului constituțional al cetățenilor de acces la informația de interes public. Or, din cauza „secretului offshore” acest drept la momentul actual este limitat semnificativ. Principalul impact este, însă, eliminarea unui mare focar de corupție de nivel înalt, crime financiare, evaziune fiscală”.*

Deși se urmărește satisfacerea interesului public, totuși proiectul conține factori de risc de natură să compromită integritatea instituțională și profesională a responsabililor de implementare. În acest context, proiectul nu prescrie explicit care date despre beneficiarii efectivi înscrise în Registrul de stat urmează a fi accesibile publicului. Totodată, proiectul conține o tautologie juridică exprimată prin repetarea inutilă a definiției noțiunii de „beneficiar efectiv” din Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare".

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Referitor la argumentarea economico-financiară, în nota informativă se relevă următoarele: „Proiectul nu necesită alocări bugetare și nu se anticipează dificultăți de ordin operațional sau financiar în implementarea acestuia. Proiectul nu va afecta negativ veniturile bugetare. Dimpotrivă, prin eradicarea unui focar considerabil de evaziune fiscală și spălări de bani, prin creșterea transparenței din economie, se anticipează creșterea bazei impozabile și respectiv a veniturilor la buget”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

În textul proiectului au fost identificate norme redactate cu încălcarea exigențelor art. 54 din Legea nr. 100/2017. Astfel, proiectul conține o tautologie juridică exprimată prin repetarea inutilă a definiției noțiunii de „beneficiar efectiv” și conține o expresie cu sens ambiguu referitor la datele despre beneficiarul efectiv ce vor fi publice.

Formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de

implementare și control al aplicării. Detalii referitoare la formulările problematice identificate și riscurile iminente sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul vizează activitatea Agenției Servicii Publice care este entitatea publică responsabilă de înregistrarea de stat a persoanelor juridice și fizice întreprinzători individuali. În cazul implementării proiectului, Agenția respectivă va urma să înscrie în Registrul de stat al persoanelor juridice numele, prenumele, numărul de identificare personal (IDNP), domiciliul, numărul de telefon și alte date relevante ale beneficiarilor efectivi. Activitatea acestei entități poate fi periclitată de norma ambiguă din proiect care prescrie că datele despre beneficiarul efectiv sunt publice fără nominalizarea certă a datelor ce sunt publice. În acest caz, Agenția Servicii Publice se află în situația de a decide conform propriei discreții care date să fie publice și care să nu fie publice. Mai multe detalii despre aceste circumstanțe și riscurile de corupție aferente sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

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 pct. 1 din proiect

Art. I. Legea nr.220 din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (Publicat: 30.11.2007 în Monitorul Oficial Nr. 184-187 art. 711, cu modificările ulterioare) se modifică după cum urmează:

Art. 33 alin.(1) se completează cu lit.i³), cu următorul conținut:

i³) numele, prenumele, numărul de identificare personal (IDNP), domiciliul, numărul de telefon, și alte date relevante ale beneficiarilor efectivi ce dețin sau controlează în ultimă instanță o persoană fizică sau juridică ori beneficiar al unei societăți de investiții sau administrator al societății de investiții sau persoană în al cărei nume se desfășoară o activitate sau se realizează o tranzacție și/sau ce deține, direct sau indirect, dreptul de proprietate sau controlul asupra a cel puțin 25% din acțiuni sau din dreptul de vot al persoanei juridice ori asupra bunurilor aflate în administrare fiduciară;

Obiecții:

Norma citată stabilește ce date noi urmează a fi incluse în Registrul de stat al persoanelor juridice, iar datele noi sunt: numele, prenumele, numărul de identificare personal (IDNP), domiciliul, numărul de telefon și alte date relevante ale beneficiarilor efectivi. Observația asupra acestei norme se referă la aspectul de redactare și de expunere normativă. În acest context, norma analizată face trimitere la beneficiarul efectiv și în același

timp expune definiția acestuia care este preluată din Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Astfel, suntem în prezența unei repetări redundante prin utilizarea în aceeași normă, aceeași propoziție, atât a noțiunii de „beneficiar efectiv” cât și a definiției acestei noțiuni. Această situație scade din calitatea și coerența actului normativ, or potrivit art. 54 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, la elaborarea actului normativ urmează a se evita tautologiile juridice.

Totodată, preluarea unei definiții deja consacrată într-un act normativ special, în speță Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, constituie o sursă de discordanță în cazul modificării definiției din acel act normativ și nemodificarea definiției din proiect. În asemenea împrejurare se profilează posibile contradicții sau neclarități.

Pentru a evita riscurile menționate, se propune excluderea definiției „beneficiarilor efectivi” și trimiterea la Legea nr. 308/2017 în conformitate cu care se va defini noțiunea de beneficiar efectiv

Recomandări:

Se recomandă următoarea redacție a art. 1 pct. 1 din proiect: „Art. 33 alin.(1) se completează cu lit.i³), cu următorul conținut:

i³) numele, prenumele, numărul de identificare personal (IDNP), domiciliul, numărul de telefon, și alte date relevante ale beneficiarilor efectivi definiți de Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.”

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art. 1 pct. 2 din proiect.

Art. 1. Legea nr.220 din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (Publicat: 30.11.2007 în Monitorul Oficial Nr. 184-187 art. 711, cu modificările ulterioare) se modifică după cum urmează:

2. Art. 34¹ alin. (2) la final se completează cu sintagma „și datele despre beneficiarul efectiv”;

Obiecții:

Art. 34¹ din Legea nr. 220/2007, care se dorește a fi completat, reglementează accesul public la informația din Registrul de stat și stabilește care anume informație este publică. Prin proiect se propune completarea informațiilor publice cu „datele despre beneficiarul efectiv”. Problema normei analizate constă în faptul că nu prescrie cu certitudine care informație să fie accesibilă publicului despre beneficiarul efectiv.

Neclaritatea normei este evidențiată și de faptul că la pct. 1 din proiect se menționează că în Registrul de stat se include: „numele, prenumele, numărul de identificare personal (IDNP), domiciliul, numărul de telefon, și alte date relevante ale beneficiarilor efectivi”, însă la pct. 2 se stabilește că sunt publice „datele despre beneficiarul efectiv”. Așadar, nu este clar care date despre beneficiarul efectiv sunt necesare și suficiente pentru a fi făcute publice.

Spre exemplu, art. 34¹ alin. (2) din Legea nr. 220/2007, referitor la administratori și fondatori, stabilește că sunt accesibile publicului doar numele și prenumele acestora. Proiectul, din contra, nu indică cert care date ale beneficiarilor efectivi sunt publice, astfel fiind posibile varii interpretări, practică neuniformă și chiar abuzuri.

Utilizarea sintagmei „datele despre beneficiarul efectiv” nu oferă claritate și previzibilitate normei juridice. Or, orice normă juridică urmează să prescrie concret comportamentul celor vizați, astfel încât să poată fi

evaluat obiectiv și cu certitudine dacă un anumit comportament corespunde sau nu textului de lege. Raportat la proiectul expertizat, nu poate fi evaluat, spre exemplu, dacă publicarea doar a numelui și prenumelui beneficiarului efectiv corespunde prescripției legale și intenției de reglementare.

Recomandări:

Se recomandă completarea art. 1 pct. 2 din proiect cu nominalizarea exhaustivă a datelor despre beneficiarii efectivi ce urmează a fi publice.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se modifică Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali referitor la conținutul Registrului de stat al persoanelor juridice și accesibilitatea acestuia pentru public. În acest sens, se propune completarea Registrului de stat cu date de identificare a beneficiarilor efectivi ai persoanei juridice, iar aceste date să fie accesibile publicului.

Proiectul conține factori de risc de natură să compromită integritatea instituțională și profesională a responsabililor de implementare. În acest context, proiectul nu prescrie explicit care date despre beneficiarii efectivi înscrise în Registrul de stat urmează a fi accesibile publicului. Totodată, proiectul conține o tautologie juridică exprimată prin repetarea inutilă a definiției noțiunii de „beneficiar efectiv” din Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

Totodată, se reține că prezentul raport face trimitere la analiza efectuată în Raportul de expertiză anticorupție nr. ELO21/7255 din 04.05.2021, reieșind din identitatea normelor din proiecte.

22.09.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun, Inspector principal