

CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

MD - 2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare, nr.198

Tel.: 022 24-36-41

Nr. 06/2-4588 din „08” 08, 2017

La nr.05-1956 din 06 iulie 2017

Comisia Națională a Pieței Financiare

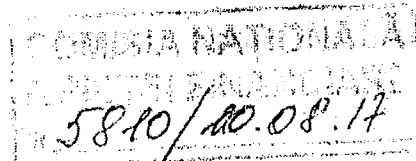
Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital (art.130, 131¹, 146¹).

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție* – 3 file.

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex.: C.Chistol
Tel.: 022/257-376





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr.ELO17/4353 din 08.08.2017

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital (art.130, 131¹, 146¹)

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 Comisia Națională a Pieței Financiare, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova.

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.”*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, „*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 aceleași legi 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 supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Comisiei Naționale a Pieței Financiare, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect și termenul legal necesar pentru prezentarea recomandărilor pe marginea acestuia.

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

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web indicată supra și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Reieșind din conținutul notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este „*restituirea investițiilor clienților participanților profesioniști (fondatorii administrării fiduciare) care au deținut licențe pentru activitatea de administrare fiduciară a investițiilor conform Legii 199-XIV din 18 noiembrie 1998 cu privire la piața valorilor mobiliare și care, din motivul lipsei informației din registrele clienților (fondatorilor administrării fiduciare), nu au transmis în deținere reală activele clienților lor în termenul stabilit la art.147 alin.(12) al Legii nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital*”.

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

Proiectul promovează preponderent interesele clienților companiilor “Econ-Renaștere”, “BV Fiduciar Invest” și „Compania Fiduciară a Feroviarilor”, prin stabilirea normelor procedurale privind valorificarea promptă a activelor aflate în administrare fiduciară care nu au fost transmise în deținere reală și compensarea fondatorilor administrării fiduciare în baza hotărârii definitive și irevocabile a instanței de judecată, fapt care nu contravine 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 a reliefat în conținutul notei informative *condițiile* ce au impus elaborarea proiectului (lipsa informației din registrul clienților companiilor "Econ-Renaștere", "BV Fiduciar Invest" și „Compania Fiduciară a Feroviarilor”) și *impactul* scontat al proiectului (restituirea investițiilor clienților participanților profesioniști).

Totodată, autorul a reflectat și a argumentat *principalele prevederi* de conținut (i) inițierea procedurii de vânzare a valorilor mobiliare/părților sociale ale clienților companiilor prenotate; ii) pe parcursul procesului de înstrăinare a activelor, companiile fiduciare în cauză vor întreprinde toate măsurile în vederea restabilirii complete a informației din registrele clienților; iii) repartizarea mijloacelor bănești acumulate între fondatorii de trust se va efectua în coraport cu mărimea valorilor mobiliare/părții sociale deținute în societățile comerciale a căror pachete au fost înstrăinate (cu condiția că listele clienților vor fi restabilite)). Prin urmare, se remarcă întrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.20 al Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

I.5.2. Argumentarea economico-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*”.

Potrivit autorului, implementarea prezentului proiect de act legislativ nu va necesita cheltuieli financiare de la bugetul de stat.

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; [...]”

Textul proiectului preponderent, corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice. În acest context, cu titlul de excepție poate fi evidențiat amendamentul ce vizează art.146¹ alin.(9) al Legii nr.171 din 11 iulie 2012 (art.I pct.4 al proiectului) care operează cu o formulare ambiguă care poate determina interpretarea subiectivă a spectrului de măsuri care în mod indispensabil urmează a fi întreprinse de către administratori și neglijarea exigențelor prescrise sub aspectul diligenței de restabilire a informației din registre. Aspectele date au fost analizate minuțios în conținutul secțiunii 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 conține reglementări ce se referă la activitatea entităților publice și a agenților publici care activează în cadrul entităților date. În cadrul procesului de expertiză a proiectului, au fost cuantificați anumiți factori de risc ce pot submina eficiența proceselor reglementate și condiționa săvârșirea manifestărilor de corupție de către agentul public/persoane care au influență/susțin că au influență asupra acestuia în contextul aprecierii diligenței de executare de către administrator a obligației prescrise. Aspectele date au fost analizate minuțios în conținutul secțiunii 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.	<p>Art. I pct. 4</p> <p>Art. I – Legea nr. 171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital, se modifică după cum urmează:</p> <p>4. Legea se completează cu articolul 146¹ cu următorul cuprins:</p> <p>„Articolul 146¹. Încetarea activității pe piața de capital a administratorilor fiduciari</p> <p>[...] (9) În perioada de înstrăinare a activelor administratorii fiduciari <u>vor întreprinde toate măsurile de rigoare în vederea restabilirii complete a informației din registrele clienților lor (fondatorilor administrării fiduciare) și confirmării acesteia în instanța de judecată.</u></p> <p>Obiecții:</p> <p>Sintagma „toate măsurile de rigoare” este ambiguă, poate determina interpretarea subiectivă a spectrului de măsuri care în mod indispensabil urmează a fi întreprinse de către administratori și neglijarea exigențelor prescrise sub aspectul diligenței de restabilire a informației din registre.</p> <p>Circumstanța în cauză, denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art. 19 al Legii nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, iar implementarea în practică a unei norme ce conține formulări ambigue, generic, poate determina multiple riscuri aferente procesului restabilirii complete a informației din registrele administratorilor fiduciari.</p> <p>Pericolul riscului de corupție generat de omisiunea legiuitorului de a reglementa aspectele date constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale. Astfel, omisiunea în cauză stabilește condiții propice administratorilor fiduciari de a se prevala de această deficiență și poate determina caracterul formal al atitudinii acestora față de procesul restabilirii informației din registrele clienților.</p> <p>Carența în cauză este accentuată de nivelul insuficient de responsabilizare prescrisă administratorilor fiduciari vis-a-vis de restabilirea promptă și completă a informației din registrele clienților lor și confirmării acesteia în instanța de judecată. Aspectul dat, periclitează eficiența procesului de restabilire a informației din registrele clienților îndeosebi în contextul iresponsabilității de care au dat dovadă aceștia anterior (în contextul argumentelor expuse în nota informativă ce vizează</p>
----	--

<p>neasigurarea informației despre clienți de către cele 3 companii vizate de cauze penale).</p> <p>Pericolul acestui factor de risc constă în discreția prea largă a entității/agentul public care urmează să stabilească existența temeiului de atragere la răspundere, discreție de care entitatea/agentul public se poate prevala pentru a lăsa subiectul pasibil de a fi tras la răspundere să înțeleagă că ar putea interpreta norma fie în interesul său, fie în detrimentul interesului său. Acțiunile date pot fi săvârșite și de către o persoană care are influență sau care susține că are influență asupra agentului public responsabil, pentru a-l determina de a aprecia norma într-un mod favorabil persoanei vizate. Subsecvent aspectul dat poate determina tentația persoanei vizate de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și/sau îndeplinirii obligațiilor sale și a determina agentul public responsabil de a aprecia situația într-un mod favorabil acesteia.</p> <p>Totodată, se remarcă faptul că lipsa unor referințe exprese la categoria de răspundere aplicabilă subiecților vizati de normă pentru încălcarea prevederilor proiectului de către subiecții de drept, poate determina riscul conștientizării de către aceștia a impunității în procesul de aplicare a legii, ceea ce va perpetua săvârșirea faptelor în cauză.</p> <p>În cele din urmă, accentuăm faptul că lacunele în speță vor complica examinarea ulterioară a acțiunilor agenților publici, or norma admite interpretarea oportunității atragerii la răspundere a persoanei în caz de neexecutare a prevederilor prescrise. Prin urmare, deficiențele evidențiate supra, într-o oarecare măsură atribuie caracter legal deciziilor agentului public, iar incriminarea ulterioară a acțiunilor săvârșite prin depășire a atribuțiilor de serviciu, neglijență sau abuz de serviciu va fi dificilă.</p>	
<p>Recomandarea:</p> <p>Reglementarea unui spectru minimal de măsuri care în mod indispensabil urmează a fi realizat și stabilirea obligației administratorului de a realiza și alte măsuri complementare întru asigurarea restabilirii informației. Subsidiar, se recomandă responsabilizarea acestora și aplicarea răspunderii pentru nerestabilirea tendențioasă/neglijență a informației.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii • Lipsa sancțiunilor clare 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generale • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - corupere activă - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu - neglijență în serviciu

IV. Concluzia expertizei

Scopul proiectului este restituirea investițiilor clienților participanților profesioniști care au deținut licențe pentru activitatea de administrare fiduciară a investițiilor conform Legii 199-XIV din 18 noiembrie 1998 cu privire la piața valorilor mobiliare și care, din motivul lipsei informației din registrele clienților, nu au transmis în deținere reală activele clienților lor în termenul stabilit la art.147 alin.(12) al Legii nr.171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, iar argumentele expuse de către autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării acestora.

În procesul de expertiză, au fost cuantificați anumiți factori de risc ce pot submina eficiența proceselor reglementate și determina caracterul formal al atitudinii administratorilor față de procesul restabilirii informației din registrele clienților. Carențele în cauză pot condiționa săvârșirea manifestărilor de corupție atât de către *agentul public/persoane care au influență/susțin că au influență asupra acestuia* în contextul aprecierii diligenței de executare a obligației prescrise de către administrator, cât și de către *administratorul fiduciar* care va fi tentat de a recurge la metode corupte pentru a-și asigura valorificarea drepturilor și/sau îndeplinirii obligațiilor sale și a determina agentul public responsabil de a aprecia situația într-un mod favorabil acesteia.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor expuse în conținutul prezentului raport de expertiză anticorupție.

08 august 2017



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