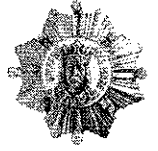




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2 - 4690 din 12, 08, 2022  
La nr. 16/2-03/77/1020 din 27 iulie 2022

nr unic 345

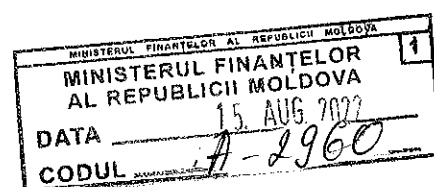
### Ministerul Finanțelor

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de hotărâre a Guvernului pentru modificarea unor acte normative.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.*

Director

Iulian RUSU







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. EHG22/8131 din 08.08.2022**

### **la proiectul de hotărâre a Guvernului pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 1134/1997; Legea nr. 171/2012; Legea nr. 234/2016)**

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 Guvernul, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Categoria actului normativ propus este Hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6 și art.14 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Potrivit 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 anticorupție și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor, la data de 20 mai 2022, fiind asigurat accesul părților interesate, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat.

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de lege este plasat pe pagina web oficială a autorului.

Prin urmare, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative: „Modificările propuse la Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni și Legea nr. 171/2012 privind piața de capital au drept scop crearea cadrului legal pentru activitatea de ținere a registrului acționarilor de către societățile de registru, reglementări care au fost abrogate prin Legea nr. 58/2017.”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni și Legea nr.171/2012 privind piața de capital și Legea nr. 234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, în vederea reglementării activității persoanelor juridice cu forma organizatorico-juridică de societate pe acțiuni, care vor presta servicii pe piața de capital, de ținere a registrelor acționarilor.

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**

Prin proiect se promovează interesul public de a consolida cadrul normativ din domeniul pieții de capital.

Astfel, reîncadrarea societăților de registru în câmpul serviciilor de ținere a registrelor deținătorilor de valori mobiliare, se perindă ca fiind necesară, potrivit notei informative, din cauza transferului parțial al registrelor la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare urmare a implementării Legii nr. 234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare.

### **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”.

La compartimentul nr.2 „Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite” din nota informativă, argumentele în favoarea intervenției propuse se constată a fi prezentate în mod vag și insuficient.

Astfel, nu este justificată necesitatea reîncadrării societăților de registru în câmpul serviciilor de ținere a registrelor deținătorilor de valori mobiliare. Or, potrivit raționamentelor evocate în nota informativă la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 58/06.04.2017), scopul excluderii societăților de registru consistă în crearea Depozitarului central unic de stat al valorilor mobiliare și lansarea Registrului de stat unic de stat al deținătorilor de valori mobiliare, administrat de DCU și creșterea transparenței acționarilor până la beneficiarii finali, acesta fiind constituit ca o entitate unică pentru a asigura înregistrarea și evidența valorilor mobiliare, astfel încât toate funcțiile ce țin de evidența valorilor mobiliare urmează să fie realizate de DCU. Or, aprobarea Legii nr. nr. 234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, prin care s-a dispus constituirea DCU urmare a recomandărilor Fondului Monetar Internațional și ale Băncii Mondiale rezultate în urma evaluării sectorului financiar, precum și a recomandărilor aferente creșterii siguranței și eficienței sistemelor de clearing și de decontare a valorilor mobiliare, înaintate în cadrul misiunilor de asistență tehnică acordate de FMI în contextul creării DCU.

La fel, în notă nu se prezintă o analiză amplă în ceea ce privește deficiențele care au servit drept impediment pentru transferul parțial al registrelor la DCU, a măsurilor întreprinse pentru depășirea acestor deficiențe, în cumul cu impactul urmare a reîncadrării societăților de registru în câmpul serviciilor de ținere a registrelor deținătorilor de valori mobiliare. Respectiv, lipsa prezentării datelor enunțate supra, face dificilă estimarea necesității reale de a reîncadra societățile de registru în câmpul serviciilor de ținere a registrelor deținătorilor de valori mobiliare.

Prin urmare, nota informativă necesită a se completa cu argumente pertinente și concludente în acest sens.

#### **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”.

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se atestă că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul public național.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Implementarea prevederilor proiectului nu impune alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat sau din bugetul CNPF.”

## **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 cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*.

Textul proiectului este expus parțial într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind în mare parte cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Astfel, în textul proiectului se constată unele prevederi confuze, sub aspectul utilizării unor formulări ambigue, precum: „în alte cazuri prevăzute expres de lege”, „vor întreprinde măsurile de rigoare”, care pot fi interpretate abuziv și, în consecință, pot încuraja agenții publici responsabili la acte de corupție.

Analiza detaliată a factorilor de risc identificați este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului s-au identificat norme ce nu corelează cu prevederile art.60, 66 lit.a) din Constituție, art.1 alin.(1) al Legii nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, art.55 alin. (2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, precum și lacune de reglementare cu referire la:

- lipsa unui termen concret incident informării Registratorului necesar pentru operarea modificărilor corespunzătoare în registrul acționarilor;

- reglementarea cazurilor în care se va retrage autorizația de societate de registru, a termenului pentru care aceasta se eliberează, cât și a procedurii care să stabilească modul de eliberare a autorizației respective;

- lipsa condițiilor generale (cerințe) pentru obținerea autorizației de societate de registru (Registratori), etc.

Analiza detaliată a incoerențelor constatate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză.

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

În textul proiectului de lege se cuprind norme ce reglementează activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare, în principal, prevederea competenței acesteia de a emite acte normative privind autorizarea societăților de registru (Registratori) riscă să compromită climatul integrității instituționale.

Cu toate acestea, reglementarea defectuoasă a unor norme din proiectul propus riscă să determine apariția manifestărilor de corupție din partea agenților publici responsabili de aplicarea reglementărilor propuse (analiza detaliată este efectuată la 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 -	
<b>Art.I pct.8 - art.30 alin.(6) Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni</b> (6) Societatea va informa Depozitarul central sau Registratorul despre modificările operate în documentele sale de constituire pentru introducerea lor în registrul acționarilor.	
<b>Obiecții:</b> Norma propusă incumbă în sarcina societății obligația informării Registratorului despre modificările operate în documentele sale de constituire în vederea introducerii acestora în registrul acționarilor, fără însă a prevedea un termen limită, de la operarea modificărilor în actele de constituire, în care societatea va fi ținută să asigure informarea Registratorului. Incidența factorului de risc constatat va determina irealizarea scopului normei propuse, sub aspectul obținerii unei certitudini a lipsei impunerii pentru neexecutarea obligației respective și, în final, a neinformării nicidecum a Registratorului.  În același timp, se reține caracterul lacunar al normei în partea ce ține de specificarea repercursiunilor aplicabile în raport cu societatea urmare a neexecutării obligației de informare a Registratorului. Or, lipsa unui termen concret incident informării Registratorului necesar pentru operarea modificărilor corespunzătoare în registrul acționarilor riscă să afecteze ținerea, în mod transparent și conform, a evidenței în registrele acționarilor, iar pentru societate se vor crea premise de a se eschiva de la îndeplinirea obligației de a informa Registratorul.  La rândul său, aceste deficiențe vor servi drept premise pentru apariția manifestărilor de corupție. Respectiv, raportul de ținere a registrului acționarilor se va compromite în rezultatul abuzurilor exponenților publici, astfel încât sub auspiciu corupțional se va putea evita introducerea în registrul acționarilor a modificărilor operate în documentele de constituire, ceea ce contravine interesului public.  Prin urmare, norma propusă comportă un caracter incomplet fapt, care, la aplicare, va admite abuzuri din partea exponenților publici, ceea ce contravine exigențelor legale, care prescriu cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova (art.2 din Legea integrității nr.82/2017).	
<b>Recomandări:</b> Reglementarea unui termen concret în care societatea va fi obligată să informeze Registratorul despre modificările operate în documentele de constituire.  De asemenea, se recomandă stabilirea procedurii aplicabile în raport cu societatea în caz de neexecutare a obligației de informare a Registratorului.	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Lacună de drept</li><li>● Prejudicierea intereselor contrar interesului public</li><li>● Norme irealizabile</li></ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>● Legalizarea actelor de:<ul style="list-style-type: none"><li>- abuz de serviciu</li><li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li></ul></li></ul>

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

- 2 -

**Art.II pct.4 - art.10/1 alin.(3) lit.a), e) Legea nr.171/2012 privind piața de capital**

(3) Registratorul realizează activitățile prevăzute la alin. (1) într-un sistem informațional de efectuare a înscrierilor și de evidență a drepturilor de proprietate asupra acțiunilor (în continuare – Sistem), care cuprinde:

a) datele principale despre emitent;

e) alte înscrieri prevăzute de actele normative ale Comisiei Naționale.

**Obiecții:**

Potrivit reglementării propuse, în vederea realizării activității sale, Registratorul va efectua într-un sistem informațional, înscrieri și de evidență a drepturilor de proprietate asupra acțiunilor, care urmează să cuprindă, *inter alia*, datele principale despre emitent și alte înscrieri prevăzute de actele normative ale Comisiei Naționale.

Însă, norma comportă un caracter defectuos în partea ce ține de posibilitatea determinării și identificării, fără echivoc, a datelor care se prezintă ca fiind principale despre emitent, cât și a categoriei altor înscrieri ce necesită a se efectua în Sistem, această construcție juridică fiind susceptibilă de varii interpretări, ceea ce va afecta calitatea normelor juridice și genera multiple riscuri de corupție.

Astfel, se apreciază că prevederea din legea menționată este lipsită de claritate, întrucât exprimă condițiile: „datele principale” și „alte înscrieri”.

De altfel, orice act normativ trebuie să îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de clar și precis pentru a putea fi aplicat.

În acest sens, Curtea Constituțională menționează că: „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare.

Prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”

La rândul său, prevederea confuză a obligației Registratorului, cu privire la categoria de date și înscrieri necesar a fi efectuate în sistemul informațional de efectuare a înscrierilor și de evidență a drepturilor de proprietate asupra acțiunilor riscă apariția unei discreții excesive a Registratorului, care va fi exagerat de împuternicit, să decidă asupra categoriei datelor și înscrierilor incluse în Sistem, ceea ce poate afecta obiectivele de reglementare pe piața de capital (art.5 Legea nr.171/2012).

În circumstanțele date, eventuala omisiune a Registratorului de a efectua înscrierile efectiv necesare în Sistem riscă dificultatea atragerii la răspundere a Registratorului pentru neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu, ceea ce contravine exigențelor legale, care prescriu cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova (art.2 din Legea integrității nr.82/2017).

**Recomandări:**

Prevederea expresă a categoriei de date care se consideră a fi principale despre emitent.

Totodată, se recomandă completarea normei cu toate înscrierile necesare să se includă în sistemul informațional de efectuare a înscrierilor și de evidență a drepturilor de proprietate asupra acțiunilor.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

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

- 3 -

**Art. II pct. 4 - art. 10/1 alin. (7) Legea nr. 171/2012 privind piața de capital**

(7) Comisia Națională emite acte normative privind autorizarea Registratorilor, care includ cerințe prudențiale aferente capitalului, cerințe privind dotarea tehnică, sistemele informaționale, încăperile, resurselor financiare și umane necesare desfășurării activității, privind protecția, securitatea, integritatea și confidențialitatea informațiilor deținute de Registrator, precum și privind modul, conținutul și forma de raportare a informației despre activitatea Registratorului, transferurile și alte operațiuni efectuate cu acțiunile emitenților.

**Obiecții:**

Norma propusă stabilește în competența Comisiei Naționale, de a emite acte normative privind autorizarea Registratorilor, care includ cerințe prudențiale aferente capitalului, cerințe privind dotarea tehnică, sistemele informaționale, încăperile, resurselor financiare și umane necesare desfășurării activității, privind protecția, securitatea, integritatea și confidențialitatea informațiilor deținute de Registrator, precum și privind modul, conținutul și forma de raportare a informației despre activitatea Registratorului, transferurile și alte operațiuni efectuate cu acțiunile emitenților.

Însă, potrivit art. 1 alin. (1) al Legii nr. 192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare, „Comisia Națională a Pieței Financiare denumită în continuare Comisia Națională, este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament, care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebancaară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei. În acest scop, Comisia Națională este investită cu putere de decizie, de dispensă, de interdicție, de intervenție, de control și de sancționare disciplinară și administrativă, în limitele stabilite de legislație.”

În norma dată nu se prevede competența CNPF de a emite acte normative privind autorizarea participanților la piața financiară nebancaară. Așadar sintagma explicită utilizată de legislator limitativ la reglementarea și autorizarea activității participanților la piața financiară nebancaară exclude competența CNPF de a emite acte normative privind autorizarea activităților respective, atribuindu-i doar competență de autorizare a acestora.

Or, reglementarea autorizării activității respective constituie o bază normativă care presupune atribuirea unor competențe specifice procesului de autorizare suplimentare celor reglementate de lege CNPF.

În acest context, urmează de relevat art. 107 alin. (2) din Constituție, care prevede că în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative.

Așadar, CNPF, fiind o autoritate administrativă înființată, în condițiile legii, are ca scop conducerea, coordonarea și exercitarea controlului domeniului economiei atribuit prin lege, dar nu și reglementarea propriilor competențe și atribuții, inclusiv și celor legate de reglementarea însăși a autorizării activității

participanților la piața nebancaară.

Reieșind din principiile fundamentale ale statului de drept, reglementarea competențelor autorităților publice constituie o prerogativă exclusivă a puterii legislative, rezultând din faptul că puterea executivă pune în executare legile, fără a avea competențe de reglementare a propriilor competențe, fiind o bază a respectării principiului separației puterilor în stat.

Extrapolând, Comisiei Naționale i se delegă competențe improprii de reglementare, *in concreto*, dreptul de a stabili norme generale în materia condițiilor de bază referitoare la autorizarea societăților de registru (Registratorul), deși această atribuție ține de competența exclusivă a Parlamentului, care deține funcția legislativă sau de edictare a legilor, aceasta fiind determinată, în primul rând, de art. 60 alin.(1) din Constituție, care stabilește că Parlamentul este *unica autoritate legislativă a statului*. La aceeași funcție se referă și art. 66 lit. a), care fixează una din atribuțiile de bază ale Parlamentului – adoptarea de legi, hotărâri și moțiuni. Semnificația supremă a acestei dispoziții constituționale constă în aceea că nicio altă autoritate publică din Republica Moldova nu are dreptul de a reglementa, stabilind norme juridice primare în vreun domeniu al relațiilor sociale (Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 10.11.1997).

Rezumând prevederile enunțate *supra*, se evidențiază un potențial risc de corupție în materia delegării competenței Comisiei Naționale de a reglementa condițiile generale pentru obținerea autorizației de societate de registru (Registrator), la nivelul actelor normative subordonate legii. Or, actul normativ subordonat legii (act normativ al autorității publice autonome - Comisia Națională) nu poate conține norme primare, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege sau actul superior (pct.71 din Hotărârea Curții Constituționale nr.29 din 28.10.2016), ceea ce contravine principiilor statului de drept și principiilor bunei guvernări.

Respectiv, se deduce că autoritatea de supraveghere (Comisia Națională) trebuie să își exercite atribuțiile, *în limitele stabilite de legislație*, iar instituirea atribuției de reglementare a unor norme primare în competența acesteia riscă să condiționeze apariția unor atribuții nelimitate și o marjă de discreție excesivă, care se poate manifesta prin comiterea abuzului de serviciu și/sau depășirea atribuțiilor de serviciu în raport cu societățile de registru (Registratorul).

Totodată, Comisia Națională va putea să legifereze în afara câmpului legal, și anume, să stabilească condiții „convenabile” de autorizare în favoarea societăților de registru (Registratori), acestea fiind favorizate în raport cu alți participanți de pe piața financiară nebancaară, fapt ce contravine principiului separației puterilor în stat și prevederilor constituționale care stabilesc că Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului.

La rândul său, aceste deficiențe de reglementare nu corespund exigenței calității legii garantate de art. 23 din Constituție și, respectiv, acordă Comisiei Naționale atribuții nelimitate și excesive în materie de reglementare, ceea ce va permite aplicarea disproporționată și tendențioasă a exigențelor cu privire la cerințele de autorizare a societăților de registru (Registratori), fapt care va duce, în mod exponențial, la apariția manifestărilor de corupție.

Mai mult decât atât, norma propusă este lacunară în ceea ce privește reglementarea cazurilor în care se va retrage autorizația de societate de registru, a termenului pentru care aceasta se eliberează, cât și a procedurii care să stabilească modul de eliberare a autorizației respective, fapt ce creează incertitudini de natură să determine entitățile publice responsabile de executarea legii respective, de a se prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

În consecință, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea intereselor legitime ale persoanelor (participanții la piața financiară nebancaară), cât și prejudicierea interesului public (afectarea drepturilor participanților prin faptul că se vor afla în permanență sub presiunea autorităților publice, nefiind asigurat principiul coerenței, consecvenței și predictibilității unei

norme juridice (art.3 alin.(1) lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative), se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

**Recomandări:**

Prevederea condițiilor generale (cerințe) pentru obținerea autorizației de societate de registru (Registratori).

Totodată, se recomandă de a prevedea cazurile în care se va retrage autorizația de societate de registru, a termenului pentru care se eliberează autorizația respectivă.

Suplimentar, se propune stabilirea unei norme de trimitere, prin care Comisia Națională, va fi împuternicită să stabilească prin actele sale normative, modul de eliberare a autorizației.

**Factori de risc:**

- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 4 -

**Art.II pct.4 - art.10/3 alin.(2) lit.i) Legea nr.171/2012 privind piața de capital**

(2) Datele și informațiile cuprinse în Sistem se prezintă de către Registrator în următoarele cazuri: [...]

i) în alte cazuri prevăzute expres de lege.

**Obiecții:**

În conținutul normei se atestă o trimitere defectuoasă prin utilizarea cuvintelor „*în alte cazuri prevăzute expres de lege*”, care de o manieră imprecisă, neclară și interpretabilă, face referire la alte prevederi. Respectiv, norma prezintă carențe de reglementare în partea ce ține de stabilirea incompletă a cazurilor în care Registratorul poate prezenta datele și informațiile cuprinse în Sistemul informațional de efectuare a înscrierilor și de evidență a drepturilor de proprietate asupra acțiunilor, fiind utilizată o normă de trimitere la alte acte normative, fără a fi posibil de a le identifica în mod cert.

În acest sens, fără a se face trimitere la vreun act normativ concret, există riscul ca la evaluare (identificare), acestea să fie dificil de stabilit sau în genere să nu poată fi stabilite.

Astfel, potrivit art.55 alin.(2) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*Trimiterea la normele altui act normativ se poate face la întregul său conținut sau doar la o reglementare distinctă.*”

Pericolul coruptibilității reglementării defectuoase a normei propuse rezidă în crearea unor precondiții pentru entitățile publice, de a comite acte de corupție manifestate prin prezentarea în mod abuziv și părtinitor a datelor și informațiilor din Sistem, ceea ce va afecta securitatea, integritatea și funcționalitatea Sistemului în conformitate cu art.10<sup>3</sup> alin.(1) din proiectul de lege.

În consecință, întru a acorda proiectului un sens unic și a evita interpretările eronate se recomandă evitarea trimiterilor defectuoase.

**Recomandări:**

Prevederea tuturor cazurilor sau trimiterea la actul normativ concret care prevede cazurile în care Registratorul poate să prezinte datele și informațiile din Sistem.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Norme de trimitere defectuoase</li> <li>● Prejudicierea intereselor contrar interesului public</li> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere activă</li> <li>- corupere pasivă</li> </ul> </li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
---	---

- 5 -

**Art.IV alin.(2) din proiectul de lege -**

(2) În cazul în care participanții profesioniști vizați nu se vor conforma cerințelor prevăzute la alin. (1), aceștia vor întreprinde măsurile de rigoare în vederea radierii lor din Registrul licențelor și autorizațiilor, ținut de către Comisia Națională.

**Obiecții:**

Norma propusă prescrie în mod confuz obligația participanților profesioniști de a întreprinde măsurile de rigoare în vederea radierii lor din Registrul licențelor și autorizațiilor, ținut de către Comisia Națională, nefiind certe măsurile necesar a fi întreprinse de către aceștia pentru a asigura radierea lor din Registrul licențelor și autorizațiilor, ceea ce prezintă un risc de corupție. Or, potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 7 din 04.03.2021 „47. Parlamentul nu poate deroga de la drepturile fundamentale adoptând texte ambigue de legi. Cetățenii trebuie să se bucure de o protecție juridică esențială în fața statului și instituțiilor sale.”

Totodată, se conturează ca fiind incertă imputarea în sarcina participanților profesioniști a obligației de a întreprinde careva măsuri în favoarea sa, pentru neconformare în obținerea unei noi autorizații, în contextul în care aceștia nu s-au conformat prevederilor respectivei legi în vederea obținerii noilor autorizații (Art.IV alin.(1) din proiectul de lege).

La fel, se atestă lipsa unui termen limită în cadrul căruia participantul profesionist este ținut să întreprindă măsurile de rigoare pentru a asigura radierea lor din Registrul licențelor și autorizațiilor.

Pericolul coruptibilității normei date constă în manifestarea neglijenței participanților profesioniști, care datorită reglementării echivoce și lacunare, se vor putea prevala de redacția dată pentru a evita întreprinderea cărorva măsuri pentru a asigura radierea lor din Registrul licențelor și autorizațiilor, fapt care va compromite ținerea unei evidențe integre și funcționale a informației din Registru, ceea ce contravine interesului public.

**Recomandări:**

Prevederea expresă a subiectului responsabil, a termenului limită de întreprinderea măsurilor necesar a fi întreprinse pentru a asigura radierea participanților profesioniști din Registrul licențelor și autorizațiilor, ținut de către Comisia Națională.

Adiacent, se recomandă evocarea concretă a măsurilor pertinente ce urmează a fi întreprinse pentru a asigura radierea participanților profesioniști din Registrul licențelor și autorizațiilor, în caz de neconformare în obținerea unei noi autorizații.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>
--	--

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de Ministerul Finanțelor în comun cu Comisia Națională a Pieței Financiare și are drept obiectiv aprobarea unor amendamente la Legea nr.1134/1997 privind societățile pe acțiuni, Legea nr.171/2012 privind piața de capital și Legea nr. 234/2016 cu privire la Depozitarul central unic al valorilor mobiliare, în vederea reglementării activității persoanelor juridice cu forma organizatorico-juridică de societate pe acțiuni, care vor presta servicii pe piața de capital, de ținere a registrelor acționarilor.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea pot rezulta în aplicarea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile, în utilizarea unor formule ambigue, în crearea premiselor dezvoltării unui comportament corupțional în procesul ținerii unei evidențe integre și funcționale a registrelor acționarilor, fapt care va duce la apariția manifestărilor de corupție, iar în consecință, va prejudicia interesul public.

Prin urmare, întru 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 elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

08.08.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Maia GONTA, Inspector principal*



