

La pr. 49/03.03.21
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. 042-1711 din 18.03.2021

La nr. 49 din 03.03.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali nr.220/2007, comunicăm că acesta a fost deja expertizat ca urmare a recepționării inițiativei legislative nr. 315 din 10.07.2020.

Rezultatele expertizei anticorupție sunt expuse în Raportul nr. ELO20/6697 din 24.07.2020, remis în adresa Parlamentului, și care poate fi vizualizat pe pagina web oficială a Centrului Național Anticorupție www.cna.md la compartimentul *Expertiza anticorupție*.

În acest context, ținând cont de faptul că proiectul remis spre expertizare este similar cu proiectul deja expertizat, în temeiul art. 28 alin. (8) din Legea integrității nr.82/2017, considerăm inoportună efectuarea expertizei anticorupție, în mod repetat, asupra proiectului respectiv.

Anexă: Raport de expertiză anticorupție nr. ELO20/6697 din 24.07.2020 - 3 file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	656
"23"	03 2021
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6697 din 24.07.2020

la proiectul de lege pentru modificarea Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (nr.220/2007 - se completează art.16/1, se modifică art.17)

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 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind actele normative.

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."*

Proiectul propus și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, fiind asigurat accesul părților interesate pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: *„În esență această propunere vine să preîntâmpine numeroasele litigii, precum și neexecutarea titlurilor executorii prin care dobânditorii părții sociale a întreprinderii sunt obligați să prezinte actele necesare pentru efectuarea modificărilor în Registrul de Stat al persoanelor juridice.”*

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, în vederea reglementării înregistrării modificărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale.

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 aferent înregistrării modificărilor în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat al persoanelor juridice în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale, întru asigurarea transparenței în activitatea persoanelor juridice și prevenirea unor infracțiuni urmare a eschivării de la efectuarea modificărilor respective.

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”.*

În conținutul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

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 constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: *„Implementarea proiectului nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare din contul bugetului de stat.”*

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 sunt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât 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.

Referitor la propunerea ce vizează prevederea subiectului cu dreptul de a revoca administratorul, se atestă reglementarea echivocă a acestuia, întrucât din punct de vedere al sensului promovat de proiect rezultă că norma propusă urmează să reglementeze revocarea administratorului de către dobânditor, fapt care, la aplicare, poate determina interpretări abuzive și, în consecință, poate încuraja agenții publici responsabili la acte de corupție.

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

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu dispozițiile art.3 alin.(1) lit.d), art.29 alin. (2) și art.54 alin.(1) lit.g) ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, art.26 al Legii integrității nr.82/2017, în ceea ce privește reglementarea confuză și impredictibilă a subiectului care poate dispune revocarea administratorului, ceea ce poate conduce la apariția manifestărilor de corupție.

Adiacent, în cuprinsul normei de la art.16¹ alin.(1) se atestă o lacună de reglementare în ceea ce privește stabilirea unui termen rezonabil în care părțile urmează să înregistreze modificările în actele de constituire și în Registrul de stat al persoanelor juridice în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Analiza detaliată ale acestei deficiențe de reglementare este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție.

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

În conținutul proiectului nu se conțin norme care să reglementeze în mod nemijlocit activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

Totuși, implementarea reglementărilor propuse va implica activitatea entităților publice responsabile de înregistrarea modificărilor în actele de constituire și în Registrul de stat al persoanelor juridice în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale.

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 art.16/1 alin.(1) din proiectul de lege

(1) Pentru înregistrarea modificărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat privind înstrăinarea/dobândirea părții sociale, părțile depun la organul înregistrării de stat documentele enumerate la art.17 și actul juridic de înstrăinare/dobândire autentificat notarial, a hotărârii judecătorești sau certificatului de moștenitor.

Obiecții:

Potrivit normei propuse, modificarea privind înstrăinarea/dobândirea părții sociale va fi operată în actele de constituire și în Registrul de stat al persoanelor juridice la prezentarea către organul înregistrării de stat a documentelor enumerate la art.17 și a actului juridic de înstrăinare/dobândire autentificat notarial, a hotărârii judecătorești sau certificatului de moștenitor.

Însă, din cuprinsul normei lipsește prevederea unui termen rezonabil în care subiecții la tranzacție trebuie să opereze modificările respective în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat privind înstrăinarea/dobândirea părții sociale, omisiunea căruia poate periclita scopul scontat prin proiect („[...] eschivare de la efectuarea modificărilor în datele înscrise în Registrul de stat în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale a întreprinderii”, „[...] săvârșite numeroase cazuri de escrocherie, spălări de bani și falsificări de acte de către întreprinderile fantome sau dobânditori de întreprinderi de rea credință, proiectul are drept scop stabilirea unui cadru legal care să preîntâmpine săvârșirea acestor infracțiuni”).

Mai mult decât atât, deși în nota informativă se menționează despre faptul că: „[...] ambele părți fiind responsabile de înregistrarea modificărilor în termen limită.”, în proiect lipsesc careva date referitoare la termenul indicat, fapt ce atestă o disonanță între reglementările din proiect cu informațiile prezentate în nota informativă.

Astfel, la elaborarea unui proiect de act normativ, potrivit art.3 alin.(1) lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, trebuie să se respecte principiile oportunității, coerenței, consecutivității, stabilității și predictibilității normelor juridice. De asemenea, art.29 alin.(2) din aceeași lege, prevede că „Pentru a se evita lacunele legislative, soluțiile propuse în proiectul actului normativ trebuie să acopere întreaga problematică a relațiilor sociale ce constituie obiectul de reglementare al proiectului.”

Rezultă că reglementarea normei în redacția propusă, în condițiile lipsei stabilirii unui termen rezonabil în care urmează a se efectua modificările în actele de constituire și în Registrul de stat al persoanelor juridice privind înstrăinarea/dobândirea părții sociale, riscă să ducă la apariția situației în care tranzacția de înstrăinare/dobândire a părții sociale să nu fie opozabilă terților până la înscrierea în Registru, fiind astfel create condiții redundante ce vor conduce la irealizarea scopului propus.

Pericolul coruptibil al reglementării defectuoase rezidă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Prin urmare, întru a nu admite factori ce determină apariția riscurilor de corupție și prejudicierea interesului public, se impune înlăturarea riscurilor de corupție în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative (art.26 din Legea integrității 82/2017).

Recomandări:

Reglementarea normei în următoarea redacție: „Înregistrarea modificărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat privind înstrăinarea/dobândirea părții sociale, se efectuează în termen de 30 de zile de oricare din părțile tranzacției, prin depunerea la organul înregistrării de stat a documentelor enumerate la art.17 și a actului juridic de înstrăinare/dobândire autentificat notarial, a hotărârii judecătorești sau a certificatului de moștenitor, sub efectul lipsei opozabilității modificărilor față de terți”.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Norme irealizabile
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 2 -

Art.I. pct.1. art.16/1 alin.(2) din proiectul de lege

(2) În cazul în care înstrăinătorul deține cota majoritară în întreprindere, acesta poate dispune revocarea administratorului, fapt consemnat într-un proces verbal.

Obiecții:

Conform normei propuse, rezultă că „înstrăinătorul” adică persoana care înstrăinează partea socială a societății comerciale, deținând cotă majoritară în întreprindere, poate dispune revocarea administratorului.

Însă, din punct de vedere al sensului promovat de proiect rezultă că norma propusă urmează să reglementeze revocarea administratorului de către dobânditorul care, în rezultatul tranzacției de înstrăinare a părții sociale, deține cota majoritară, și implicit, poate decide revocarea administratorului.

Astfel, promovarea actului normativ în redacția propusă, nu conferă normei juridice vreun sens practic, deoarece înstrăinătorul care în rezultatul operațiunii de înstrăinare rămâne să dețină cotă majoritară în întreprindere, acesta poate să numească și să revoce administratorul, în temeiul art.200 din Codul civil.

Mai mult decât atât, având în vedere că înstrăinătorul își micșorează cota socială prin înstrăinarea părții sociale, reglementarea consecințelor deținerii cotei majoritare în întreprindere nu trebuie reglementate în mod separat, deoarece înstrăinătorul până la înstrăinare de asemenea deținea cotă majoritară. Rezultă că prevederea propusă constituie o tautologie juridică, ceea ce este în contradicție cu art.54 alin.(1) lit.g) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Recomandări: Reglementarea normei în următoarea redacție: „Dacă, în rezultatul înstrăinării părții sociale, dobânditorul obține cota majoritară în societatea comercială, acesta poate dispune revocarea administratorului, fapt consemnat într-un proces verbal.”	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este elaborat de către un grup de deputați și are drept obiectiv adoptarea unor amendamente la Legea nr.220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, în vederea reglementării înregistrării modificărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va condiționa apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă reglementări defectuoase în ceea ce privește lipsa unui termen rezonabil în care părțile urmează să înregistreze modificările în actele de constituire și în Registrul de stat al persoanelor juridice în cazul înstrăinării/dobândirii părții sociale, fapt ce prezintă un risc de corupție.

Subsidiar, se remarcă că reglementarea echivocă a subiectului cu dreptul de a revoca administratorul poate determina interpretări abuzive și, în consecință, poate încuraja agenții publici responsabili la acte de corupție, întrucât din punct de vedere al sensului promovat de proiect rezultă că norma propusă urmează să reglementeze revocarea administratorului de către dobânditor, fiind lipsit de logică-juridică prevederea revocării acestuia de către înstrăinător.

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 înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

24.07.2020

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