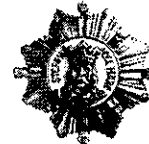




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-820 din 10.02.2021

La nr. 14 din 27.01.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului Electoral nr.1381/1997 (se completează cu art.41/1 - Aspecte specifice privind deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral”).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 5 (cinci) file.

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA

1947-1948

1947-1948



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7113 din 09.02.2021

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului Electoral nr.1381/1997 (se completează cu art.41/1 - Aspecte specifice privind deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral”)

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 cu privire la 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

la proiectul prenotat.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Scopul proiectului este de a institui prevederi clare cu privire la obligativitatea băncilor de a deschide contul cu mențiunea „Fond electoral” pentru concurenții electorali și grupurile de inițiativă, după caz; prezenta mecanisme clare de intervenție și impunerea de sancțiuni din partea autorităților competente în cazul unui eventual refuz din partea băncilor și introducerea unor prevederi speciale legate de litigiile ce au ca obiect deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral”. ”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Codul electoral, în partea ce ține de:

- stabilirea obligativității băncilor licențiate din Republica de a deschide contul bancar cu mențiunea „Fond electoral”, în urma solicitării în acest sens de către concurentul electoral, conducătorul grupului de inițiativă sau a reprezentantului acestora;
- de exceptarea regulilor bancare, cu precădere, de deschidere a contului bancar dedicat (Fond electoral) de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;
- de stabilire a sancțiunilor corespunzătoare băncilor în caz de refuz în deschiderea contului bancar dedicat (Fond electoral);
- stabilirea competenței Comisiei Electorale Centrale de a aproba procedurile conform cărora concurenții electorali și reprezentanții grupurilor de inițiativă vor putea primi donații și efectua cheltuieli până la soluționarea litigiilor referitoare la deschiderea contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”.

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 autorul propune perfecționarea cadrului normativ aferent domeniului electoral, prin crearea mecanismului necesar realizării dreptului constituțional „de a fi ales”, garantat de art.38 alin. (3) al Constituției, urmare a impedimentelor întâmpinate de către unii concurenți electorali în legătură cu refuzul băncilor licențiate din Republica Moldova, de a deschide contul bancar cu mențiunea „Fond electoral”.

Însă, reglementarea contradictorie a cadrului normativ pertinent domeniului financiar-bancar, prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, principiilor legislației civile și statului de drept riscă să compromită stabilitatea financiar-bancară și securitatea statului.

Astfel, prin obligarea băncilor licențiate din Republica Moldova de a deschide, în mod necondiționat, conturi bancare cu mențiunea „Fond electoral”, care se vor excepta de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, fără a se ține cont de prevederile ce stabilesc independența băncilor în activitatea bancară, de principiul

libertății contractuale, de regulile unei practici bancare prudente și sănătoase, de măsurile de precauție aplicate de către entitățile raportoare față de clienți, se va putea crea condiții favorabile apariției manifestărilor de corupție, fapt, care, va submina interesul public.

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 nota informativă se prezintă argumente insuficiente și vagi în favoarea intervenției propuse, precum că: „[...] un concurent a fost lipsit de dreptul de a desfășura o campanie electorală [...]. [...] la solicitarea concurentului electoral de a deschide un cont cu mențiunea „fond electoral” [...] băncile fie au refuzat, fie s-au eschivat de a oferi un răspuns, ceea ce a rezultat în constituirea unor bariere în desfășurarea unei campanii electorale [...] s-a adus o atingere gravă dreptului constituțional „de a fi ales”, garantat de art. 38 alin. (3) al Constituției.”

Astfel, argumentele invocate nu elucidează pe deplin condițiile care au impus elaborarea proiectului de act normativ propus, întrucât refuzul de referință al băncii de a deschide un cont bancar cu mențiunea „Fond electoral”, nu caracterizează fenomenul invocat de autor, de dependența înregistrării concurentului electoral și de voința contractuală a reprezentanților băncii licențiate din Republica Moldova.

Cazul particular de referință urma să cuprindă argumentarea refuzurilor acestor bănci, precum și refuzarea urma să fie unanimă de către toate băncile înregistrate în Republica Moldova.

Soluțiile identificate prin proiect nu coroborează cu principiile libertății contractuale și al interesului public de prevenire și combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului.

Așadar, soluțiile posibile pentru depășirea situației menționate supra urmează să fie identificate și create instrumente care coroborează cu principiile libertății contractuale și a prevenirii și combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului.

Totodată, în notă nu se reflectă multiaspectual problematica apărută în legătură cu dependența activității concurentului electoral de deținerea contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”.

În sensul dat, natura relațiilor juridice care apar în legătură cu deschiderea unui cont bancar se bazează pe interesul băncii de a obține dividende prin acordarea serviciilor bancare legate inclusiv de crearea și acordarea conturilor bancare.

Prin urmare, nu este clar motivul economico-financiar invocat de vreo bancă pentru a refuza de a deschide un cont bancar unui concurent electoral, numai dacă acest motiv este legat direct de încălcarea normelor privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului, sau

motive ce ar periclita activitatea financiară a băncii.

În ambele cazuri însă nu este posibil de exceptat concurentul electoral de la respectarea prevederilor privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului și asigurarea securității financiare-bancare a statului. Or, interesul public rezultat din respectarea dreptului constituțional de „a fi ales” nu poate exclude alte interese publice, cum ar fi interesul de combatere a criminalității și respectarea libertății contractuale.

Anume respectarea în cumul a tuturor principiilor fundamentale ale statului de drept creează fundamentul construirii unui stat de drept.

Aceasta rezultă și din preambulul Constituției Republicii Moldova, care consfințește principiile fundamentale ca fiind definitorii statului de drept.

Concomitent, se observă că sub paravanul acestei problematice, se încearcă de a distorsiona cadrul legal cu privire la prevenirea și spălarea banilor și a finanțării terorismului, deoarece de rând cu principiile statului de drept, acesta constituie o prioritate, norma propusă atentând în mod vădit la acțiunile întreprinse de stat în vederea prevenirii și combaterii corupției, având în vedere că banii care se vor putea plasa sub formă de „fond electoral” vor putea fi proveniți din surse neverificate, inclusiv din activitate criminală (acțiuni de corupție).

Prin urmare, autorul intervenției propuse urmează să completeze nota informativă cu argumente concludente și comprehensive în favoarea operării acestor modificări, fiind analizate în ansamblu prin prisma reglementărilor cu privire la principiile statului de drept, ale libertății contractuale, ale legislației bancare, ale prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.

Or, problematica abordată nu conține analiza impactului care se va distinge la aplicare și nu coroborează cu tratatele internaționale și Acordul de asociere, în care se indică ca acțiuni prioritare combaterea tuturor formelor de criminalitate organizată și a corupției și să se prevină utilizarea sistemelor financiare și a celor nefinanciare relevante în scopul spălării veniturilor provenite din activități infracționale, precum și în scopul finanțării terorismului.

Totodată, atenționăm că, nota informativă la proiectul de lege este întocmită contrar prevederilor art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative. Or, conform articolului menționat - Nota informativă a proiectului de lege se întocmește conform modelului indicat în anexa nr.1 din Legea nr. 100/2017.

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*”.

Releșind 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: „*Prezentul proiect nu presupune cheltuieli de la bugetul 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 sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme care nu corelează cu dispozițiile art.36 alin.(3) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, art.1 și art.1747 din Codul civil, art.1, art.6 alin.(1) ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, art.7 și 13 din Convenția Consiliului Europei privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțarea terorismului, adoptată la Varșovia la 16 mai 2005, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.165/2007, art.22, art.43 alin.(7) din Codul electoral, art.60, art.72 alin.(1), alin.(3) lit. a), g) din Constituția Republicii Moldova, art.26 alin.(2) Legii nr.294/2007 privind partidele politice, fapt care poate duce la apariția manifestărilor de corupție.

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

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

În textul proiectului se conțin dispoziții care reglementează activitatea Comisiei Electorale Centrale, fiind responsabilă de stabilirea procedurilor conform cărora concurenții electorali și reprezentanții grupurilor de inițiativă vor putea primi donații și efectua cheltuieli până la soluționarea litigiilor referitoare la deschiderea contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”.

Complementar, reglementările propuse implică activitatea entităților publice responsabile de sancționarea băncilor licențiate din Republica Moldova care refuză să deschidă contul bancar cu mențiunea „Fond electoral”, precum și de recepționarea și examinarea contestațiilor depuse de solicitanți (concurenți electorali) în raport cu refuzul de referință.

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 -
Obiecție generală asupra proiectului de lege -
Obiecții: <p>Amendamentele propuse la Codul electoral prezintă unele deficiențe de reglementare, întrucât normele elaborate nu coroborează cu principiile legislației civile și cu cadrul legal pertinent din domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului și din domeniul bancar, ceea ce prezintă un risc de corupție.</p> <p>Deficiențele observate sunt legate în principal de:</p> <ul style="list-style-type: none">- instituirea obligației pentru băncile înregistrate în Republica Moldova de a deschide contul cu mențiunea „Fond electoral” urmare a solicitării concurenților electorali, conducătorilor de grup de inițiativă sau a reprezentanților acestora în alegeri parlamentare, alegeri prezidențiale, alegeri locale generale, alegeri noi sau referendum republican, nefiind în drept să refuze deschiderea unui asemenea cont bancar;- exceptarea de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, a regulilor de deschidere a contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”;- atribuirea unei competențe excesive Comisiei Electorale Centrale de a aproba procedurile de administrare/gestionare a fondurilor electorale, pe perioada soluționării contestațiilor în instanța de judecată, împotriva refuzului băncii de a deschide asemenea cont bancar. <p>Cu referire la prevederea care prescrie obligația băncilor ca persoane juridice să deschidă în mod necondiționat un cont bancar cu mențiunea „Fond electoral”, se conturează incompatibilitatea acesteia cu reglementările ce țin de independența personalității juridice a băncilor din Republica Moldova, precum și cu principiul libertății contractuale și egalității părților în raporturile juridice dintre bancă și persoanele juridice.</p> <p>Astfel, în corespundere cu art.36 alin.(3) din Legea nr.202/2017 privind activitatea băncilor, „Băncile dispun de independență juridică, operațională, financiară și administrativă față de orice persoană, inclusiv față de Banca Națională a Moldovei, Guvern și de alte autorități ale administrației publice, dacă legislația nu prevede altfel. Nicio persoană nu poate îngreuna independența băncilor, nu poate influența organele de conducere în exercitarea funcțiilor, nu poate interveni în activitatea vreunei bănci, cu excepția executării unor obligații sau împuterniciri specifice prevăzute de legislație.”</p> <p>Totodată, potrivit alineatului (4) și (5) din același articol, băncile își organizează activitatea în conformitate cu regulile unei practici bancare prudente și sănătoase, cu cerințele Legii nr.202/2017 și ale actelor normative emise în aplicarea acesteia.</p> <p>Correspondent, acestea evaluează și califică, pe baza criteriilor stabilite în actele normative ale Băncii Naționale a Moldovei, dacă sunt semnificative din perspectiva dimensiunii, organizării interne și a naturii,</p>

extinderii și complexității activităților desfășurate.

Mai mult decât atât, reieșind din prevederile art.1 și ale art.1747 din Codul civil, se observă că atât băncilor persoane juridice din Republica Moldova, cât și persoanelor fizice sau juridice le este recunoscută libertatea contractuală.

Pericolul coruptibil al obligării băncilor, persoane juridice din Republica Moldova, de a deschide contul cu mențiunea „Fond electoral” constă în stabilirea unei ingerințe în activitatea băncilor, prin obligarea acestora de a efectua o operațiune bancară (deschiderea contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”) în raport cu unii subiecți ai relațiilor juridice, în pofida reglementărilor care stabilesc necesitatea organizării activității băncilor în conformitate cu regulile unei practici bancare prudente și sănătoase, cu cerințele Legii nr. 202/2017 și ale actelor normative emise în aplicarea acesteia.

În acest sens, se subliniază riscul apariției manifestărilor de corupție rezultate din utilizarea ilegală a statutului special al beneficiarilor normei (concurenți electorali) pentru a obține și utiliza în mod fraudulos conturi bancare, în detrimentul băncilor, dar și al interesului public.

În special, deși banca își desfășoară activitatea în corespundere cu cadrul normativ pertinent domeniului de reglementare, potrivit căruia aceasta este ținută să nu deschidă un cont bancar în cazul unui risc sporit pentru activitatea financiară a băncii, totuși, prin obligarea acesteia de a deschide contul bancar dedicat (Fond electoral), se va putea dezvolta riscul utilizării acestor conturi bancare în scheme infracționale, delapidarea fondurilor publice, depozitarea mijloacelor financiare obținute în rezultatul unor acțiuni de corupție și a altor acțiuni prejudiciabile interesului public.

Această din urmă situație poate afecta securitatea financiar-bancară a statului, poate perturba climatul investițional în domeniul dat, dar și poate stimula mărirea exponențială a concurenților electorali, creați, în special, în vederea obținerii și folosirii conturilor bancare în mod fraudulos.

Cu referire la exceptarea regulilor bancare, cu precădere, de deschidere a contului bancar dedicat (Fond electoral) de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, se relevă lipsa corelării normei propuse cu prevederile atât de la nivel național, cât și de la nivel internațional, care instituie angajamente pentru Republica Moldova, de garantare a măsurilor de prevenire și de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului, care țin să contribuie la asigurarea securității statului și au drept scop protejarea sistemului național financiar-bancar, financiar-nebancar și a liber-profesioniștilor, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, precum și ale statului (art.1 al Legii nr.308/2017).

Astfel, în conformitate cu art.7 și 13 din Convenția Consiliului Europei privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțarea terorismului, adoptată la Varșovia la 16 mai 2005, ratificată de Republica Moldova, prin Legea nr.165/2007 - „Fiecare parte va adopta măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a împuternici instanțele sau alte autorități competente să dispună prezentarea registrelor bancare, financiare sau comerciale ori punerea acestora sub sechestru pentru îndeplinirea măsurilor prevăzute la art. 3, 4 și 5. O parte nu poate refuza să acționeze potrivit prevederilor prezentului articol invocând secretul bancar. 2. Fără a aduce atingerea paragrafului 1, fiecare parte va adopta măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare, care să îi permită: a) să stabilească dacă o persoană fizică sau juridică este proprietarul ori beneficiarul unuia sau al mai multor conturi, de orice natură, la orice bancă situată pe teritoriul statului respectiv, caz în care urmează să obțină toate datele conturilor identificate; b) să obțină datele conturilor bancare precizate și ale operațiunilor bancare care au fost efectuate pe o anumită perioadă prin unul sau mai multe conturi bancare specificate; și c) să monitorizeze într-o anumită perioadă operațiunile bancare efectuate prin unul sau mai multe conturi bancare specificate; și d) să se asigure că băncile nu divulgă clienților în cauză sau unei terțe părți că s-au solicitat ori că s-au obținut informații în baza subparagrafului a), b) sau c) ori că o anchetă este în curs de derulare. Părțile vor lua în considerare extinderea acestor prevederi și asupra conturilor deținute în instituții financiare sau de credit nebancare. - Fiecare parte va

adopta măsurile legislative și alte măsuri necesare pentru instituirea unui regim intern complex de reglementări și de supraveghere sau monitorizare pentru a împiedica spălarea banilor și va lua în considerare standardele internaționale în domeniu, în special recomandările adoptate de Forțele de acțiune în domeniul financiar privind spălarea banilor (FATF).”

În context, art.5-8 din Legea nr.308/2017, reglementează măsurile de precauție aplicate de către entitățile raportoare față de clienți - evaluarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului și abordarea bazată pe risc - măsurile de precauție simplificată privind clienții - măsurile de precauție sporită privind clienții, care, de altfel, stabilesc acțiunile ce urmează a fi aplicate de către entitățile raportoare (băncile specificate în Legea nr. 202/2017 privind activitatea băncilor - art.4 alin.(1) lit.a) din Legea nr.308/2017) atunci când există o suspiciune de spălare a banilor sau de finanțare a terorismului, independent de derogări, scutiri sau limite stabilite, la utilizarea contului bancar dedicat (Fond electoral) de către clientul respectiv al entității raportoare.

Respectiv entitățile raportoare sunt obligate să întreprindă acțiuni privind identificarea și evaluarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului în domeniul propriu de activitate, ținând cont de evaluarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului la nivel național, precum și de criteriile și factorii stabiliți de organele cu funcții de supraveghere (art.6 alin.(1) din Legea nr.308/2017).

Prin urmare, exceptarea normelor privind deschiderea contului bancar dedicat (Fond electoral) de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017, riscă să permită ca entitățile raportoare să nu poată aplica măsurile de precauție ce stabilesc amploarea lor în funcție de client, riscul de spălare a banilor și de finanțare a terorismului identificat, țară (jurisdicție), relația de afaceri, bun, serviciu sau tranzacție, rețeaua de distribuție, fapt care, pe cale de consecință, va permite crearea unor conturi bancare dubioase/necontrolabile prin intermediul cărora se va putea compromite sistemul național financiar-bancar, precum și securitatea statului.

Cu referire la stabilirea competenței Comisiei Electorale Centrale de a aproba procedurile conform cărora concurenții electorali și reprezentanții grupurilor de inițiativă vor putea primi donații și efectua cheltuieli până la soluționarea litigiilor referitoare la deschiderea contului „Fond electoral”, se atestă atribuirea unei competențe excesive CEC în raport cu atribuțiile statuate în art.22 din Codul electoral, care nu prevede atribuirea CEC de a elabora sau emite acte normative cu privire la finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, aceasta fiind competența exclusivă a Parlamentului (art.60, art.72 alin.(1), alin.(3) lit. a), g) din Constituția Republicii Moldova).

Așadar, în conformitate cu prevederile Codului electoral, cât și ale Legii nr.294/2007 privind partidele politice, se stabilesc exigențe în raport cu donațiile acceptate de către partidele politice, acestea având dreptul să accepte donații doar direct pe contul „Fond electoral”, în conformitate cu regulile stabilite de cod (art.43 alin.(7) Codul electoral).

Respectiv, fiecare partid politic trebuie să deschidă un cont bancar special, unde vor fi transferate toate contribuțiile bănești ce îi sunt acordate, inclusiv donațiile și cotizațiile de membru. Rechizitele contului bancar special se plasează pe pagina web a partidului, în cazul existenței acesteia, se indică în rapoartele anuale privind gestiunea financiară a partidului politic și se comunică Comisiei Electorale Centrale (art.26 alin.(2) Legii nr.294/2007).

De asemenea, donațiile în bani pentru un partid politic se efectuează prin operațiuni bancare (card bancar, transfer direct), iar identitatea donatorului se indică în documentul bancar. În cazul în care donatorul nu deține un cont bancar și donația se efectuează în numerar, banii se depun în contul bancar al partidului politic. Dacă banii se depun în numerar la sediul partidului politic, persoana fizică va confirma depunerea donației prin semnarea unei declarații pe propria răspundere, care va fi păstrată și anexată la documentele contabile. Formularul declarației se aprobă de Comisia Electorală Centrală (art.26 alin.(2) Legii nr.294/2007).

Prin reglementarea normei în redacția propusă, Comisia Electorală Centrală se va înzestra cu o atribuție

improprie domeniului de reglementare, fapt ce va permite elaborarea și emiterea unor prevederi cu un potențial coruptibil, cu încălcarea respectării drepturilor garantate ale concurenților electorali și reprezentanților grupurilor de inițiativă, cu precădere, de a accepta donații în conturi bancare dedicate (Fond electoral), fiind incertă astfel modalitatea de transfer și control ale mijloacelor financiare donate și a efectuării cheltuielilor corespunzătoare, în conformitate cu procedura propusă a fi elaborată.

Recomandări:

Întru prevenirea apariției manifestărilor de corupție, afectării sistemului național financiar-bancar, precum și a securității statului, se recomandă:

- de a reevalua normele care stabilesc obligația băncilor ca persoane juridice să deschidă în mod necondiționat un cont bancar cu mențiunea „Fond electoral” prin prisma normelor care reglementează independența personalității juridice a băncilor din Republica Moldova, principiilor legislației civile (libertății contractuale) și a normelor care prescriu protejarea securității financiar-bancare a statului;
- de a exclude normele referitoare la exceptarea regulilor bancare, cu precădere, de deschidere a contului bancar dedicat (Fond electoral) de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului;
- de a revizui propunerea referitoare la atribuirea în competența Comisiei Electorale Centrale, de a aproba procedurile conform cărora concurenții electorali și reprezentanții grupurilor de inițiativă vor putea primi donații și efectua cheltuieli până la soluționarea litigiilor referitoare la deschiderea contului „Fond electoral”, prin prisma atribuțiilor statuate în art.22 din Codul electoral și prevederilor din Legea nr.294/2007 privind partidele politice.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere pasivă
 - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
 - spălare a banilor proveniți din infracțiuni
 - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlament și are drept obiectiv, potrivit autorilor, adoptarea unor amendamente la Codul electoral, în partea ce ține de stabilirea obligativității băncilor licențiate din Republica Moldova de a deschide contul bancar cu mențiunea „Fond electoral”, de exceptarea regulilor bancare, cu precădere, de deschidere a contului bancar dedicat (Fond electoral) de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, de stabilire a sancțiunilor corespunzătoare băncilor în caz de refuz în deschiderea contului bancar dedicat (Fond electoral), de stabilirea competenței Comisiei Electorale Centrale de a aproba procedurile conform cărora concurenții electorali și reprezentanții grupurilor de inițiativă vor putea primi donații și efectua cheltuieli până la soluționarea litigiilor referitoare la deschiderea contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”.

Normele proiectului sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul interpretării și aplicării discreționare a acestora, ceea ce va favoriza apariția manifestărilor de corupție. În special, se atestă stipulări defectuoase în ceea ce privește obligarea băncilor licențiate din Republica Moldova de a deschide în

mod necondiționat contul bancar cu mențiunea „Fond electoral”, în pofida reglementărilor care statuează independența în activitatea acestora, precum și a principiilor libertății contractuale, fapt ce poate încuraja subiecții raporturilor juridice respective la manifestări de corupție.

Adiacent, se relevă că promovarea proiectului în redacția propusă este incompatibilă cu prevederile legale pertinente care interzic creșterea acțiunii de utilizare a sistemelor financiar-bancare în scopul spălării veniturilor provenite din activități infracționale, precum și în scopul finanțării terorismului, având potențial coruptibil înalt, întrucât exceptarea regulilor de deschidere a conturilor bancare dedicate (Fond electoral) de la prevederile art.5-8 ale Legii nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, riscă să distorsioneze securitatea financiar-bancară a statului și controlul criminalității organizate în general, ceea ce va compromite realizarea interesului 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 înaintate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

09.02.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector principal

