

04 Aprilie 2007, nr. 190

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii asociațiilor de economii și împrumut

(înregistrat în Parlament cu numărul 839.2007 din 01 Martie 2007)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii asociațiilor de economii și împrumut.

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce nu corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. În opinia noastră, proiectul Legii nu se referă la categoria legilor organice, în cazul în care domeniul reglementat de proiect nu este inclus în lista prevăzută expres la alineatul (3) articolul 72 din Constituție, precum și nu este prevăzut în lista domeniilor stabilite de alin. (3) art.9 din Legea privind actele legislative, nr. 780-XV din 27.12.2001, care, în esență, reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale, specificate mai sus. Considerăm că legea respectivă trebuie să fie calificată drept o lege ordinară, în corespundere cu prevederile alineatului (4) al articolului 72 din Legea Supremă.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit art.1 alin.(1) al proiectului, scopul acestuia constă în "protecția drepturilor și intereselor legale ale membrilor asociațiilor de economii și împrumut".

În același timp, urmare a analizei comparate a textului proiectului cu Legea privind asociațiile de economii și împrumut în vigoare, pot fi identificate următoarele intenții ale autorilor:

- * stabilirea unor noi prevederi referitor la reorganizarea asociațiilor de economii și împrumut;
- * delimitarea categoriilor de licență, care pot fi deținute de asociații;
- * stabilirea unui nou mecanism de suspendare a licențelor asociațiilor, prin derogare de la Legea privind licențierea unor genuri de activitate;
- * instituirea prin proiect a obligativității asociațiilor de economii și împrumut de a se integra în Asociația centrală - o asociație care urmează a fi constituită, în rezultatul adoptării proiectului; etc.

Fundamentarea proiectului

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. În lipsa notei informative este imposibil de a determina temeinicia reglementărilor propuse de proiect.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Proiectul legii nu conține referințe exprese la legislația comunitară și nici la standarde internaționale din domeniul supus reglementării.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

Totuși anumite prevederi ar putea fi calificate drept promotoare a intereselor autorității de supraveghere în detrimentul intereselor generale ale asociațiilor de economii și împrumut. Obiecțiile de rigoare sunt incluse în tabelul de mai jos.

10. Prejudiciii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

Anumite prevederi ale proiectului ar putea prejudicia intereselor și independența asociațiilor de economii și împrumut, inclusiv prin impunerea obligativității de a deveni membru a Asociației centrale, care urmează a fi formată în temeiul proiectului respectiv.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul conține prevederi despre statutul general și atribuțiile "autorității de supraveghere" (fără a fi specificată expres denumirea acestei autorități și subordonarea acesteia), care, potrivit alin. (1) al art.46 din proiect, "este unicul organ de stat care reglementează și supraveghează activitatea asociațiilor". Actualmente, această autoritate este Serviciul supravegherii de stat a activității asociațiilor de economii și împrumut ale cetățenilor, instituit pe lângă Ministerul Finanțelor în temeiul hotărîrii Guvernului nr.719 din 28 iunie 2004. În acest context, nu este clară poziția autorilor proiectului Legii de a evita denumirea organului deja existent, or, proiectul legii nu presupune o reformare esențială a statutului și competențelor autorității respective. În același timp, vom remarca faptul că un șir de competențe atribuite prin proiectul legii autorității de supraveghere, oferă acesteia o marja discreționară excesivă, or, proiectul nu definește în mod coerent și stabil toate reglementările cadru referitor la activitatea asociațiilor de economii și împrumut.

Totodată, reglementarea activității autorității de supraveghere, în viziunea noastră, nu este conformă articolului 107 din Constituție, potrivit căruia ministerele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, conduc domeniile încredințate și sînt responsabile de activitatea lor. Alte autorități administrative, sînt

înființate în scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei. Prin urmare, atribuțiile conferite prin proiectul legii Serviciului supravegherii de stat a activității asociațiilor de economii și împrumut ale cetățenilor, în opinia noastră, nu sînt conforme exigențelor constituționale, deoarece în cazul promovării proiectului în redacția propusă, Serviciul nu doar va coordona și controla anumite domenii, dar va interveni și pe dimensiunea formulării de politici, elaborării de acte normative. Aceste atribuții, în opinia noastră, trebuie să revină Ministerului Finanțelor.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

| | Articol | Text | Obiecția | Elemente de coruptibilitate și alte riscuri | Recomandarea |
|---|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Art.3 | La noțiunile "autoritate de supraveghere", "capital instituțional", , fond de stabilizare" sînt utilizate expresiile " <u>în conformitate cu legislația</u> ", " <u>în conformitate cu actele normative ale autorității de supraveghere</u> ", " <u>conform actelor normative ale autorității de supraveghere</u> " | Utilizarea expresiilor menționate afectează caracterul previzibil al noțiunilor și normelor legale, principiu general și obligatoriu, stabilit de Legea privind actele legislative. | Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă Concurența normelor de drept | Specificarea expresă a legislației și actelor normative la care se face referință. |
| 2 | Art.3 | Noțiunea "fond de lichidități - fond constituit din mijloacele asociațiilor care acceptă depuneri de economii de la membrii lor, <u>în mărimea și modul stabilit de autoritatea de supraveghere</u> " | Această prevedere conferă o discreție prea largă autorității de supraveghere de a stabili în mod autonom și la propria discreție prevederi care vizează și pot afecta interesul general al asociațiilor de economii și împrumut. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Stabilirea în proiect a criteriilor generale de constituire a fondurilor de lichidități, autoritatea de supraveghere urmînd să asigure, în caz de necesitate, doar dezvoltarea normelor legii. |
| 3 | Art. 4 alin. (2) lit.d) | "d) accesul echitabil al membrilor la serviciile de acceptare a depunerilor de economii, acordare a împrumuturilor și alte servicii <u>oferite în conformitate cu legislația</u> " | Această prevedere conține o listă neexhaustivă a serviciilor care pot fi acordate de către asociațiile de economii și împrumut, fapt care, în viziunea noastră, creează premisele unor potențiale abuzuri în procesul de implementare a legii. | Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Considerăm necesară specificarea expresă a tuturor categoriilor de servicii care pot fi acordate de către asociațiile de economii și împrumut, fie referința la un act normativ concret care le permite acordare unor servicii suplimentare, precum și genul acestor servicii. |
| 4 | Art. 4 alin. (5) | "Profitul anual al asociației, în cazul obținerii lui, se direcționează, în primul rînd, spre conformarea cu cerința privind capitalul instituțional, <u>stabilită conform art. 33.</u> | Această prevedere afectează principiul previzibilității normelor legislative, stabilit de Legea privind actele legislative, ținînd cont de faptul că articolul 33 conține la rîndul său o referire la un act normativ al autorității de supraveghere. | Coruptibilitate Norme de trimitere Concurența normelor de drept | Specificarea expresă a actului normativ care stabilește cerințele privind capitalul instituțional. |
| 5 | Art.7 alin. (1) lit. a) p.9 și lit. e) | (1) Asociația <u>poate</u> acorda următoarele servicii membrilor săi, în funcție de categoria licenței deținute: a) acordarea următoarelor tipuri de <u>împrumuturi</u> <u>9) alte tipuri de împrumuturi;</u> <u>e) alte servicii, cu</u> | Lista serviciilor care pot fi acordate de către asociație nu este exhaustivă, oferind astfel un spațiu de manevră prea larg pentru asociație, fapt care poate favoriza apariția unor situații cu potențial coruptibil. | Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. | Stabilirea unei liste exhaustive a serviciilor acordate de asociații. |

| | | | | | |
|----|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <u>acordul scris al autorității de supraveghere.</u> | | | |
| 6 | Art. 7 alin. (4) | "4) La îndeplinirea activităților stabilite în alin.(1), (2) și (3) asociația este obligată să respecte <u>cerințele și limitele stabilite de autoritatea de supraveghere</u> ". | Normele respective nu corespund principiului previzibilității, or cerințele și limitele stabilite de autoritatea de supraveghere, pot avea un caracter abuziv și pot afecta interesele asociațiilor de economii și împrumut. | Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Includerea în proiectul legii a cerințelor respective, fie stabilirea limitelor de intervenție normativă a autorității de supraveghere. |
| 7 | Art.8 alin. (3) | (3) Autoritatea de supraveghere, <u>prin actele sale normative, poate stabili alte norme de prudență financiară, suplimentar celor menționate la alin.(2)</u> ". | Această normă are un grad sporit de coruptibilitate, ținând cont de faptul că autoritatea de supraveghere va emite norme, care nu rezultă din cuprinsul legii. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare | Excluderea normei respective. |
| 8 | Art. 8 alin. (4) | "4) Toate operațiunile de acordare a împrumuturilor și acceptare a economiilor vor fi documentate în scris, în baza contractelor și <u>altor documente corespunzătoare, care vor reflecta clar sumele, termenele, ratele dobânzilor și alte condiții necesare, în conformitate cu prevederile legislației și politicilor respective ale asociației</u> " | Utilizarea sintagmelor evidențiate afectează gradul de precizie și previzibilitate a normelor juridice, fapt care poate favoriza corupția în procesul de aplicare. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea expresă a listei documentelor și a condițiilor necesare pentru acordarea împrumuturilor. |
| 9 | Art.9 alin. (1) | "Articolul 9. Drepturile și obligațiile asociației (1) Asociația are un patrimoniu distinct și răspunde pentru obligațiile sale cu acest patrimoniu, poate să dobândească și să exercite în nume propriu drepturi patrimoniale și nepatrimoniale, să-și asume obligații, inclusiv poate participa în împrumuturi de consorțiu împreună cu alte asociații, poate primi împrumuturi de la asociația centrală al cărei membru este, precum și de la alți creditori, poate fi reclamant și pîrît în instanța judecătorească, precum și poate achiziționa active ale altei asociații sau asociații centrale". | Deși denumirea articolului denotă faptul că reglementează drepturile și obligațiile asociației, de fapt, alin. (1) conține prevederi generale vizînd statutul asociației, iar drepturile nu sunt enumerate conform unei structuri bine determinate. | Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Structurarea explicită a alineatului, în scopul evidențierii clare a drepturilor asociației, inclusiv prin numerotarea acestora prin litere. |
| 10 | Art.12 alin. (1) | (1) Administratorii asociației trebuie să corespundă <u>cerințelor stabilite de actele normative ale autorității de supraveghere</u> privind calificarea, experiența, studiile, reputația de afaceri, | Această normă oferă o marjă decisivă prea largă pentru autoritatea de supraveghere, în special, ținînd cont de faptul că cerințele impuse administratorilor, specificate în textul proiectului, nu sunt exhaustive și oferă un spațiu larg discreționar pentru adoptarea deciziilor respective. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare | Stabilirea în proiectul legii listei exhaustive a cerințelor față de administratorii asociațiilor. |

| | | | | | |
|----|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | legăturile de rudenie etc. | | | |
| 11 | Art. 14 alin. (2) | "Informațiile confidențiale se dezvăluie autorității de supraveghere și administratorilor externi numiți de aceasta, organelor de urmărire penală, judiciare și de control de stat <u>în conformitate cu legislația</u> " | Nu este clar care legislație poate fi invocată în cazul necesității dezvăluirii informațiilor confidențiale, expresia utilizată având un conținut ambiguu. | Coruptibilitate Norme de trimitere | Specificarea expresă a legislației care impune necesitatea dezvăluirii informației confidențiale. |
| 12 | Art. 15 alin. (2) | "(2) Documentele indicate la alin. (1) se păstrează la sediul asociației <u>pentru termenele și în modul prevăzute de legislație</u> " | Proiectul nu indică expres actul legislativ, în temeiul cărora sunt stabilite termenele și modul de păstrare a documentelor, fapt care afectează gradul de precizie și previzibilitate a normelor incluse în proiect și favoriza anumite impedimente în procesul de aplicare. | Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea expresă a legislației care stabilește termenele și modul de păstrare a documentelor. |
| 13 | Art. 15 alin. (3) | "(3) Asociația asigură accesul reprezentanților autorității de supraveghere și ai <u>altor autorități ale administrației publice abilitate conform legislației la documentele indicate</u> " | Nu este clar în temeiul cărui act și căror categorii de autorități publice li se asigură accesul neîngrădit la actele asociației, fapt care permite comiterea unor eventuale abuzuri. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea concretă a actului legislativ fie a autorităților care au liber acces la actele asociațiilor de economii și împrumut. |
| 14 | Art. 16 alin. (2) | "(2) Asociația poate crea filiale și deschide reprezentanțe pe teritoriul Republicii Moldova <u>ținând cont de reglementările autorității de supraveghere</u> ". | Norma respectivă oferă o discreție excesivă autorității de supraveghere, care va stabili în mod discreționar reglementări necesare pentru deschiderea unor filiale. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului | Includerea reglementărilor cadru în proiectul legii, fie trimiterea la un act legislativ concret. |
| 15 | Art. 20 lit.a) | a) să execute <u>prevederile legislației privind asociațiile, statutului și regulamentelor interne ale asociației</u> ; | Proiectul stabilește ca față de asociațiile de economii și împrumut nu se aplică legislația cu privire la asociațiile obștești. Prin urmare, unicul act de referință în acest domeniu este codul civil, fapt care urmează a fi indicat concret. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea concretă a legislației la care se face referire. |
| 16 | Art. 22 alin. (2) | "(2) În cazul în care asociația a acordat un împrumut <u>cu încălcarea prevederilor legislației</u> " | Nespecificarea concretă a legislației la care se face trimitere, favorizează interpretări și derogări abuzive în procesul de aplicare. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea concretă a legislației la care se face referire. |
| 17 | Art. 23 alin. (3) | "(3) Excluderea membrului debitor din asociație nu anulează datoria acestuia și nici dreptul asociației de a urmări datoria <u>respectivă conform legislației</u> ". | Nespecificarea expresă a legislației la care se face trimitere lasă loc pentru interpretări variate și neuniforme. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea concretă a legislației la care se face referire. |
| 18 | Art. 26 alin. (4) | "(4) Înregistrarea modificărilor și completărilor la statutul asociației se efectuează cu avizul pozitiv în scris al autorității de supraveghere, în conformitate cu art. 27 alin. (3) <u>și alte acte normative</u> ". | Sintagma "alte acte normative" oferă spațiu discreționar larg pentru autoritatea de supraveghere, care ar putea emite un aviz negativ, invocând oricare act normativ. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Specificarea expresă a altor acte relevante din domeniu. |
| 19 | Art. 27 alin. (3) | "(3) Autoritatea de supraveghere | Această normă oferă o marjă discreționară prea largă autorității de | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare | Stabilirea în cuprinsul legii a reglementărilor |

| | | | | | |
|----|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| | | <u>stabilește, prin act normativ, procedura de solicitare și eliberare a avizului, documentele necesare a fi anexate la cererea de eliberare a avizului, temeiurile pentru respingerea cererii, modalitatea de informare a asociației etc."</u> | supraveghere, care poate impune oricare alte criterii, proceduri nespecificate în lege. | Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | cadru exhaustive. |
| 20 | Art.30 | "Articolul 30. Cererea de eliberare sau reperfectare a licenței" | Articolul respectiv, are un caracter de trimitere și declarativ în general, iar în particular oferă o marjă largă discreționară autorității de supraveghere. | Coruptibilitate Norme de trimitere Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Stabilirea în cuprinsul legii a reglementărilor cadru exhaustive. |
| 21 | Art.31 alin. (1) | "(1) Suspendarea licenței este efectuată prin decizia autorității de supraveghere, <u>prin derogare de la legislația privind licențierea unor genuri de activitate, în conformitate cu prevederile prezentei legi</u> ". | Nu este clară necesitatea stabilirii unei asemenea derogări. În plus, ținând cont de faptul că toate deciziile referitor la suspendare vor fi adoptate în mod exclusiv de către autoritatea de supraveghere, aceste norme sporesc potențialul de favorizare a unor acte de corupție în procesul de aplicare a normei. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Revizuirea conceptuală a mecanismului de suspendare a licenței. |
| 22 | Art. 31 alin. (3) | "(3) Autoritatea de supraveghere <u>poate</u> suspenda licența în temeiul încălcării de către asociație a normelor de prudență financiară". | Ținând cont de faptul că unele norme de prudență financiară sînt stabilite de către autoritatea de supraveghere în mod discreționar, gradul de coruptibilitate a normei respective este considerabil. | Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Revizuirea completă a articolului 31. |
| 23 | Art.31 alin. (4) | (4) Autoritatea de supraveghere suspendă licența pe o perioadă determinată de timp, care nu poate depăși 6 luni, <u>stabilește indicații spre executare obligatorie, precum și termenul de prezentare a raportului de înlăturare a încălcărilor. În acest sens, autoritatea de supraveghere poate elabora de sine stătător .."</u> "De asemenea, autoritatea de supraveghere <u>poate</u> decide plasarea asociației sub administrare externă". | Oferirea autorității de supraveghere a dreptului discreționar de a stabili anumite termene și proceduri, afară de cele specificate în proiect, sporește gradul de coruptibilitate a normei. | Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa unor termene concrete | Revizuirea completă a articolului 31. |
| 24 | Art.31 alin. (8) lit.a) | (8) Autoritatea de supraveghere va examina din oficiu sau pe teren raportul prezentat și va decide asupra: a) reluării valabilității licenței, <u>cu sau fără aplicarea măsurilor de stabilizare, în conformitate cu art.51 și 52.</u> | Riscul unor acte de corupție se majorează în cazul oferirii dreptului autorității de supraveghere de a decide la latitudine sa "aplicarea măsurilor de stabilizare". | Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Revizuirea conceptuală a mecanismului de suspendare a licenței. |
| 25 | Art. 32 alin. (4) | "(4) Din data adoptării deciziei de retragere a licenței, asociația | Nu este clar care sînt limitele temporale ale perioadei "termen cît mai restrîns" | Coruptibilitate Lipsa unor termene concrete | Stabilirea unor limite concrete. |

| | | | | | |
|----|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | este obligată să înceteze orice activitate și operațiuni, cu excepția activităților legate de funcționarea administrativă, să-și lichideze activele și să-și onoreze obligațiunile <u>într-un termen cât mai restrâns.</u> " | | | |
| 26 | Art.33 alin. (1), alin. (3) | "Componentele și cerințele minime față de capitalul instituțional <u>sînt stabilite în actele normative ale autorității de supraveghere.</u> Capitalul instituțional va fi investit sau plasat <u>în conformitate cu actele normative ale autorității de supraveghere.</u> | Ținînd cont de faptul că actele autorității de supraveghere nu sînt date publicității în modul stabilit, astfel încît să asigure accesibilitatea acestor informații, acest fapt poate implica și stabilirea unor exigențe suplimentare, nestipulate în proiectul legii. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare | Stabilirea în cuprinsul legii a reglementărilor cadru exhaustive. |
| 27 | Art.35 | "conform <u>cerințelor stabilite de autoritatea de supraveghere.</u> în <u>conformitate cu actele normative ale autorității de supraveghere.</u> în <u>modul și mărimea stabilită de autoritatea de supraveghere</u> ". | Ținînd cont de faptul că actele autorității de supraveghere nu sînt date publicității în modul stabilit, astfel încît să asigure accesibilitatea acestor informații, acest fapt poate implica și stabilirea unor exigențe suplimentare, nestipulate în proiectul legii. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Stabilirea în cuprinsul legii a reglementărilor cadru exhaustive. |
| 28 | Art. 43 alin. (2) | "(2) Comisia de cenzori este formată dintr-un număr impar de persoane, alese de adunarea generală pe un termen de 3 ani, și trebuie să corespundă cerințelor stabilite de autoritatea de supraveghere." | Oferirea autorității de supraveghere a dreptului discreționar de a stabili anumite cerințe, afară de cele specificate în proiect, sporește gradul de coruptibilitate a normei. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect | Stabilirea în cuprinsul legii a reglementărilor cadru exhaustive |
| 29 | Art.44 alin. (4) | "(4) În conformitate cu legislația, directorul executiv este responsabil pentru: | În situația în care proiectul nu oferă o claritate asupra categoriei de răspundere care poate aplicată directorului executiv, norma respectivă va fi doar declarativă. | Coruptibilitate Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect | Stabilirea expresă a categoriei de răspundere |
| 30 | Art.45 | Auditul extern | Proiectul oferă o marjă discreționară prea largă autorității de supraveghere în procesul stabilirii cazurilor cînd auditul extern este obligatoriu, în plus asociația supusă auditului extern la inițiativa autorității de supraveghere va fi obligată să și suporte cheltuielile respective. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive | Revizuirea conceptuală a articolului. |
| 31 | Art. 46 | Supravegherea și reglementarea activității asociațiilor | Articolul respectiv de fapt reglementează statutul autorității de supraveghere. Este regretabil că articolul nu reflectă în mod explicit și exhaustiv drepturile și obligațiile autorității de supraveghere, fapt ce poate condiționa multiple abuzuri și derogări în procesul de implementare a legii. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Revizuirea conceptuală și structurală a întregului articol cu evidențierea separată a statutului autorității de supraveghere, drepturile și obligațiile acesteia. |
| 32 | Art. 47 alin. (2) | "(2) În registru se înscriu denumirea asociației, sediul central, al filialelor și reprezentanților | Nu este clar care alte documente trebuie anexate și care sînt alte acte normative relevante pentru registru. | Coruptibilitate Norme de trimitere | Indicarea exhaustivă a listei actelor, fie referirea la un act normativ concret. |

| | | | | | |
|----|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | acesteia, anexându-se copii ale documentelor indicate la art. 15 alin. (1) lit. a) - c), precum și alte informații și documente stabilite conform actelor normative". | | | |
| 33 | Art. 48 alin. (2) | "autoritatea de supraveghere are dreptul de a emite dispoziție privind fuzionarea asociației cu altă asociație, adecvată și dispusă benevol spre fuzionare, în cazul în care consideră că prima asociație, de sine stătător, nu este viabilă pe termen lung și nu este capabilă să se conformeze legislației, inclusiv normelor de prudență. Înainte de emiterea dispoziției, autoritatea de supraveghere se va convinge că fuzionarea nu va înrăutăți semnificativ situația financiară și nu va afecta negativ viabilitatea asociației reorganizate". | Discreția oferită autorității de supraveghere prin această normă este excesivă, fapt care poate condiționa comiterea unor eventuale abuzuri în procesul de aplicare a normelor legii. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor / obligații excesive | Revizuirea integrală a alineatului, inclusiv prin stabilirea unor limite ale marjei de apreciere a autorității de supraveghere. |
| 34 | Art. 48 alin. (4) | "Autoritatea de supraveghere <u>poate lua sub administrarea sa procesul de reorganizare a asociației</u> fără acordul adunării generale a membrilor, în cazul în care este evident că situația financiară se deteriorează rapid". | Nu este suficient de clar cum va aprecia autoritatea de supraveghere gradul de rapiditate a deteriorării situației financiare, or norma respectivă oferă o largă marjă de apreciere autorității de supraveghere. | Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. | Stabilirea unor criterii clare a procesului de administrare din oficiu. |
| 35 | Art.50 alin. (4) | "Autoritatea de supraveghere <u>poate delega</u> , în conformitate cu legislația, reprezentantul său pentru a fi numit în calitate de lichidator". | Norma oferă spațiu pentru discreție arbitrară a autorității de supraveghere. | Coruptibilitate Norme de trimitere Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. | Specificarea concretă a legislației la care se face referință. |
| 36 | Art. 51 alin. (1) | "Dacă se constată că asociația a încălcat prezenta lege, <u>actele normative ale autorității de supraveghere sau alte acte normative, sau s-a angajat în operațiuni riscante sau dubioase</u> , sau s-au admis încălcări la prezentarea rapoartelor financiare și altor rapoarte și informații, sau a prezentat date și informații eronate, inclusiv privind indicatorii de prudență financiară <u>sau alte exigente prevăzute de actele normative</u> , sau luând în considerație specificul situației curente sau din trecut | Norma respectivă are un caracter ambiguu fapt care va permite autorității de supraveghere să decidă arbitrar întreprinderea anumitor acțiuni, care nu derivă neapărat din cuprinsul legii. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Stabilirea unui mecanism coerent, a unor cerințe și criterii concrete. |

| | | | | | |
|----|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | al asociației, <u>autoritatea de supraveghere poate</u> " | | | |
| 37 | Art. 51 alin. (1) lit. c) | "c) emite decizie privind conformarea <u>cu legislația</u> și/sau efectuarea măsurilor de stabilizare, inclusiv plasarea asociației sub administrare externă și aplicarea sancțiunilor;" | A se vedea obiecția la punctul precedent | Coruptibilitate Cumularea competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea lor și de a sancționa | Revizuirea normei respective. |
| 38 | Art. 51 alin. (3) | "(3) Autoritatea de supraveghere <u>poate limita retragerea depunerilor de economii</u> dacă se constată că această măsură este necesară pentru protecția intereselor legale ale membrilor". | Formularea inclusă în proiect, permite interpretări abuzive. | Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formularea ambiguă care admite interpretări abuzive | Stabilirea explicită a cazurilor când autoritatea poate limita retragerea depunerilor. |
| 39 | Art. 51 alin. (4) | "Măsurile de stabilizare prevăzute la prezentul articol <u>nu exclud aplicarea altor măsuri conform legislației</u> ". | Nu este clar, care alte măsuri ar putea fi aplicate și de către care autoritate. | Coruptibilitate Norme de trimitere Lipsa responsabilității clare autorităților (funcționarilor) pentru încălcarea prevederilor din proiect Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Specificarea concretă a măsurilor care pot fi aplicate, fie referirea la un act legislativ concret. |
| 40 | Art.52 alin. (2) | "În cazul în care se depistează că asociația nu a executat sau a executat neadecvat măsurile de stabilizare impuse conform art. 51 <u>sau activează contrar legislației</u> , autoritatea de supraveghere poate plasa asociația sub administrare externă". | Referințe la "contrar legislației" fără specificarea concretă a legilor, favorizează interpretări abuzive în procesul de aplicare. | Coruptibilitate Norme de trimitere Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. | Este necesară specificarea concretă a legislației la care se face referință. |
| 41 | Art. 52 alin. (3) | "Administrarea externă a asociației se efectuează în conformitate cu actul normativ aprobat de autoritatea de supraveghere. Autoritatea de supraveghere numește un administrator extern, care va corespunde cerințelor stabilite, va prelua controlul și va administra toate activele și operațiunile asociației". | Redacția propusă a normei are un caracter ambiguu, ținând cont de faptul că stabilirea regulilor de joc finalmente revine autorității de supraveghere, care poate arbitrar decide intervenția unei administrări externe. | Coruptibilitate Norme de blanșetă Atribuții extensive de reglementare Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Stabilirea în cuprinsul legii a cazurilor când este necesară intervenția administrării externe. |
| 42 | Art. 53 alin. (3), (5) | "(3) Fondul de stabilizare este constituit, gestionat și utilizat de autoritatea de supraveghere <u>conform actelor sale normative</u> ". "(5) Autoritatea de supraveghere <u>stabilește condițiile, mărimea și termenele de achitare a contribuțiilor</u> " | Considerăm că redacția alineatului (3) oferă autorității de supraveghere o largă marjă discreționară, fără a fi supusă unor mecanisme de control administrativ din exterior. | Coruptibilitate Norme de trimitere Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public) | Stabilirea unor reglementări referitor la mecanismele de control administrativ, aplicabile autorității de supraveghere în procesul de formare, gestionare și utilizare a fondului de stabilizare. |
| 43 | Art. 54 alin. | "(2) Principiile de | Această normă, în viziunea noastră | Coruptibilitate | În cazul absenței unei |

| | | | | | |
|----|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | (2) lit. a) și e) | asociere a membrilor asociației centrale sînt: a) <u>caracterul benevol al asocierii asociațiilor de economii și împrumut, cu excepția celor menționate la lit. e) :</u> <u>participarea obligatorie în asociația centrală a tuturor asociațiilor care acceptă depuneri de economii ale membrilor</u> ". | este contrară principiului liberei asocieri (art.11 al CEDO), or, prezența lit. a) nici nu este justificată în cazul în care lit.e) stipulează obligativitatea asocierii tuturor asociațiilor de economii și împrumut. În același timp, nu este clară necesitatea unei asociații centrale, justificarea prezenței căreia trezește multe dubii, inclusiv prezumția că prin proiect se promovează interesele unei anumite asociații. | Concurența normelor de drept | justificări argumentate, se recomandă excluderea acestei noi entități. |
| 44 | Art.55 alin. (1) lit. o) | "o) efectuează <u>alte activități prevăzute de legislație și statut, care nu contravin legislației.</u> " | Nu este clar care alte activități ar putea realiza asociația respectivă și care act legislativ este relevant pentru activitatea acestei asociații. | Coruptibilitate Norme de trimitere Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive | Revizuirea normei respective. |
| 45 | Art. 56 alin (7) | "(7) Mijloacele financiare ale asociației depuse în asociația centrală pentru asigurarea lichidității <u>se restituie în modul și în condițiile stabilite de actele normative ale autorității de supraveghere</u> ". | Latitudinea acordată autorității de supraveghere în raport cu asociațiile de economii și împrumut este excesivă. | Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Stabilirea în proiectul legii a modului și condițiilor de restituire a mijloacelor financiare (în cazul în care se va insista asupra promovării unei asociații centrale). |
| 46 | Art. 58 alin. (4) | "(4)... <u>Autoritatea de supraveghere poate stabili cerințe specifice față de administratorii asociației centrale</u> ". | În cazul în care se va insista asupra păstrării asociației centrale, considerăm că stabilirea unor cerințe speciale față de administratorii are un caracter excesiv. | Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. | Excluderea normei respective. |
| 47 | Art. 58 alin. (9) | "Membrii comisiei de cenzori pot fi reprezentanți ai asociațiilor-membre sau alte persoane c <u>are corespund criteriilor minime de eligibilitate stabilite prin actele normative ale autorității de supraveghere</u> " | Nu este clar care alte persoane ar putea fi membrii comisiei de cenzori. Ținînd cont de faptul că criteriile minime se stabilesc de către autoritatea de supraveghere caracterul coruptibil al normei respective este mai avansat. În plus, pot fi afectate și interesele asociațiilor membre. | Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Excluderea posibilității includerii altor categorii de persoane în Comisia de cenzori. |
| 48 | Art. 60 alin. (1) | "Licențele valabile la data intrării în vigoare a prezentei legi rămîn valabile pînă la data expirării, <u>cu condiția conformării activității, operațiunilor și documentelor asociațiilor prevederilor prezentei legi și actelor normative ale autorității de supraveghere în termenul stabilit de aceasta prin act normativ</u> , dar nu mai tîrziu de 12 luni din data intrării în vigoare a prezentei legi" | Această prevedere este incertă, tînînd cont de faptul că nu specifică în mod expres actele cărora trebuie să se conformeze asociațiile, oferind în același timp o marjă largă discreționară autorității de supraveghere. | Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Revizuirea normelor respective prin specificarea concretă a condițiilor și termenelor care trebuie să le respecte. |
| 49 | Art.60 alin. (2) | "Pînă la aducerea activității, operațiunilor și documentelor asociațiilor <u>în conformitate cu prezenta lege și actele normative ale</u> | Ibidem | Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | Revizuirea normelor respective prin specificarea concretă a condițiilor și termenelor care trebuie să le respecte. |

Concluzii

În concluzie, menționăm că raportul de expertiză a identificat norme cu potențial sporit de coruptibilitate. Principalele probleme identificate în cadrul acestui raport țin de competențele autorității centrale - Serviciul supravegherii de stat a activității asociațiilor de economii și împrumut ale cetățenilor investit cu atribuții extensive de reglementare normativă, absolut străine unui subiect cu un asemenea statut. Totodată, considerăm necesar să se facă o delimitare strictă a problemelor care se reglementează prin lege și a celor care se reglementează actele autorității de supraveghere. O altă problemă majoră a proiectului o reprezintă, instituirea unei Asociații centrale "umbrelă", a cărei membri urmează să devină toate asociațiile de economii și împrumut, această normă fiind în total dezacord cu principiul liberei asocieri. Prin urmare, promovarea proiectului în redacția propusă nu va contribui la atingerea scopului declarat în articolul 1, dar dimpotrivă va institui anumite reglementări care fortifică poziția autorităților publice în detrimentul intereselor asociațiilor de economii și împrumut ale cetățenilor, constituite de altfel pe principiul asocierii benevole a persoanelor fizice și juridice.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției