

# RAPORT DE EXPERTIZĂ

## la proiectului Legii cu privire la depozitarul central al valorilor mobiliare

(înregistrat în Parlament cu numărul 321 din 15 Iulie 2016)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la depozitarul central al valorilor mobiliare prin prisma drepturilor omului.

### Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce 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.

Domeniul reglementat de proiect nu este unul care, pornind de la prevederile Constituției RM, ar necesita expres adoptarea unei legi organice. Parlamentul, însă, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituția RM, poate decide atribuirea categoriei de lege organică proiectului.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat întru executarea art. V, alin. (1) lit. a) din Legea nr. 62 din 08.04.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Totuși, este de menționat că, în temeiul normelor citate, Guvernul a fost cel obligat să elaboreze și să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic. Proiectul, însă, a fost înaintat, cu drept de inițiativă legislativă, de un grup de deputați. Astfel, proiectul nu a fost supus procedurilor de consultare direcționată cu părțile interesate, rigori prescrise de Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Nu este clară opinia actorilor de bază în domeniu (Comisia Națională a Pieței Financiare, societățile de registru, Depozitarul Național de Valori Mobiliare al Moldovei) asupra proiectului. Mai mult, pe web-site-ul Parlamentului lipsește avizul Guvernului referitor la inițiativa legislativă, deși autorități din subordinea Guvernului vor deține competențe în implementarea proiectului. Mai mult, potrivit art. 6 alin. (2) din proiect, Depozitarul central va trebui să dețină un capital de 1 milion EUR, buna parte a acestuia (dacă nu toată suma) urmînd a fi subscrisă și vărsată de Banca Națională a Moldovei, care, în condițiile art. 47 alin. (5) lit. b) din proiect, va trebui să dețină cel puțin 2/3 din acțiunile depozitarului central. În acest context, avizul Guvernului ar fi unul obligatoriu.

Mai mult, Parlamentul nu a respectat termenul oferit pentru înaintarea contribuțiilor de către organizațiile societății civile, termen prevăzut de pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005. Proiectul, fiind înregistrat pe 15.07.2016, a fost dezbătut și adoptat în prima lectură pe 29.07.2016.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele

legislative, nota informativă nu conține: analiza fundamentală a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări, a efectului social, economic și de altă natură al realizării proiectului; fundamentarea economico-financiară a proiectului; analiza impactului de reglementare.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

**Drepturi si libertăți social-economice:**

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM)

**Drepturi garanții:**

Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)

## **Evaluarea de fond a proiectului**

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Proiectul stabilește mecanisme de supraveghere a activității depozitarului central de către Banca Națională a Moldovei (art. 17 din proiect) și Comitetul comun de supraveghere (art. 18 din proiect). Proiectul, însă nu conține prevederi exprese, care ar obliga aceste entități să ofere publicului informații accesibile și ușor disponibile referitoare la rezultatele procesului de supraveghere. La fel, proiectul nu stabilește expres careva mecanisme speciale care ar facilita comunicarea acestor entități cu publicul, inclusiv în partea ce ține raportarea rapidă a eventualelor încălcări comise de depozitarul central. Mai mult, unele prevederi din proiect nu asigură, într-o manieră suficientă, transparența activității depozitarului central. Pentru detalii, a se vedea pct. 16 din prezentul raport.

7. Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Prin art. 12 din proiect, se stabilește un mecanism menit să permită utilizatorilor exprimarea opiniei în cadrul procedurilor de consultare. Însă, acest mecanism nu asigură luarea în considerație a opiniei exprimate. Pentru detalii, a se vedea pct. 16 din prezentul raport.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul nu conține prevederi exprese și cuprinzătoare, care să permită monitorizarea autorităților de supraveghere sau a depozitarului central. La fel, proiectul nu conține prevederi exprese, care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele obținute în procesul de supraveghere. Mai mult, proiectul nu asigură, într-o manieră suficientă, eventuala responsabilizare a depozitarului central, fapt care, de rînd cu mecanismele de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente, dar și transparența insuficientă, sporește vulnerabilitatea proiectului. Vulnerabilitate sporită a proiectului ar putea aduce la neasigurarea, într-o manieră suficientă, a punerii în exercițiu a unor drepturi garantate constituțional (Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art. 46 din Constituția RM), Dreptul la acces la justiție (art. 20 din Constituția RM)).

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. În linii generale, proiectul corespunde normelor constituționale. Totuși, reținem că elementele de vulnerabilitate identificate nu vor asigura eficiența Depozitarului central, fapt care ar putea aduce atingere unor drepturi garantate constituțional (Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art. 46 din Constituția RM), Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM)).

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. În linii generale, proiectul este unul corespunzător legislației corelative.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. În linii generale, proiectul este conform standardelor internaționale - Regulamentul (UE) nr. 909/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23.07.2014 privind îmbunătățirea decontării titlurilor de valoare în Uniunea Europeană și privind depozitării centrale de titluri de valoare și de modificare a Directivelor 98/26/CE și 2014/65/UE și a Regulamentului (UE) nr. 236/2012. Totuși, în acest context, este de remarcat necesitatea mai multor completări în vederea concretizării normelor astfel încât acestea să devină aplicabile. Pentru detalii, a se vedea pct. 16 din prezentul raport.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale, care ar fi relevantă domeniului reglementat.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Nu a fost identificată jurisprudență a CtEDO, care ar fi relevantă domeniului reglementat.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ omite/ignoră drepturile/libertățile. Proiectul, în anumite aspecte, omite drepturile unor entități. Pentru detalii, a se vedea pct. 16 din prezentul raport.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru.

#### 16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții		Factorii de vulnerabilitate	
1		Titlu	Lege cu privire la Depozitarul central al valorilor mobiliare	În sensul art. 25 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, titlul este elementul principal de identificare al actului legislativ. Titlul actului legislativ trebuie să fie laconic și să exprime cu claritate obiectul reglementării. În speță, titlul urmează a fi revăzut. Pornind de la art. 1 din proiect, dar și de la prevederile propriu-zise ale proiectului,	<b>Alți factori</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative;	Revizuirea titlului sau excluderea din proiect a prevederilor, ce țin de crearea, deținerea și circulația valorilor mobiliare în formă de înscriere în cont de către Depozitarul central și participanții săi, cu includerea acestora în conținutul Legii nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital.

			<p>acesta reglementează, în egală măsură, crearea, deținerea și circulația valorilor mobiliare în formă de înscriere în cont de către Depozitarul central și participanții săi, fapt care trebuie să se regăsească în titlu. De altfel, cele din urmă reglementări ar fi mai potrivite în conținutul Legii nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital.</p>		
2	Art. 1. Obiectul și scopul legii	<p>Prezenta lege stabilește condițiile care reglementează crearea, operarea, reglementarea și supravegherea Depozitarului central. Prezenta lege, de asemenea, reglementează crearea, deținerea și circulația valorilor mobiliare în formă de înscriere în cont de către Depozitarul central și participanții săi.</p>	<p>Prevederi tautologice, astfel nefiind respectate exigențele tehnicii legislative. De altfel, întreg proiect ar trebui să fie revăzut în partea ce ține de limbaj și expresie juridică, urmărind corespunderea proiectului rigorilor art. 19 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative.</p> <p>O atenție sporită trebuie acordată noțiunilor principale, conținute în art.</p>	<p><b>Vulnerabilitate</b> Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative;</p>	<p>Revizuirea proiectului în partea ce ține de limbaj și expresie juridică.</p>

			<p>2 din proiect. Cu titlu de exemplu: activitatea esențială este definită ca activitate a cărei întrerupere (parțială sau totală) ar afecta în mod semnificativ capacitatea Depozitarului central de a se conforma permanent cu cerințele care îi sunt impuse. Cu acest termen se operează doar într-un singur articol din proiect, art. 20 alin. (1) lit. b), prin care se stabilește că orice activitatea esențială a sistemului trebuie să fie efectuată în Republica Moldova, cu excepția cazului în care Banca Națională a Moldovei dispune altfel. Însă, așa cum este definită în art. 2, noțiunea de activitate esențială rămîne neclară, prin urmare - inutilă.</p> <p>Referitor la definirea depozitarului central reținem obiecții conceptuale, expuse separat în cele ce urmează.</p>		
3	Art. 2 - noțiunea de depozitar central	... depozitar central - Depozitarul	Pe lângă faptul	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere,	Revizuirea conceptului în partea ce ține

		<p>central național al valorilor mobiliare, licențiat decâtre Banca Națională a Moldovei să presteze servicii, în conformitate cu prezenta lege; ...</p>	<p>că noțiunea este autologică, reținem și obiecții de ordin conceptual în partea ce ține de licențierea depozitarului central de Banca Națională a Moldovei. Atribuirea Băncii Naționale a Moldovei a funcției de licențiere a depozitarului central plasează Banca Națională a Moldovei într-o stare permanentă de conflict de interese. Or, Banca Națională a Moldovei, în condițiile art. 4 din proiect, va fi unul din acționarii depozitarului central. Mai mult, în conformitate cu art. 47 alin. (5) din proiect, în perioada intermediară, Banca Națională a Moldovei va deține cel puțin 2/3 din acțiunile depozitarului central. Evident, fiind acționar, Banca Națională a Moldovei va fi interesată în obținerea licenței, interes privat care periclitează esențial interesul public, ce rezidă în licențierea depozitarului</p>	<p>reglementare și supraveghere ineficiente;</p>	<p>de atribuțiile Băncii Naționale a Moldovei. În cazul în care Banca Națională a Moldovei este unui din acționarii depozitarului central, funcțiile de licențiere, reglementare și supraveghere ar trebui să revină unei alte entități - autorități publice, eventual - Comisiei Naționale a Pieței Financiare.</p>
--	--	--	--	--	--

			<p>central doar dacă acesta corespunde cerințelor legii. În egală măsură, această obiecție se referă și la funcțiile Băncii Naționale a Moldovei de reglementare și supraveghere a depozitarului central. În situația de conflict de interese permanent, Banca Națională a Moldovei ar putea fi părtinitoare în exercitarea funcțiilor sale și, prin urmare, mecanismele de licențiere, reglementare și supraveghere a depozitarului central ar putea să fie ineficiente, fapt care ar putea aduce atingere dreptului la proprietate a deținătorilor de valori mobiliare, dar și a emitenților.</p>		
4	Art. 4 alin. (5)	<p>...</p> <p>(5) Capitalul Depozitarului central poate fi deținut numai de către persoane juridice potrivite pentru a asigura o administrare sănătoasă și prudentă a Depozitarului</p>	<p>Pornind de la rolul predominant al Băncii Naționale a Moldovei, inclusiv prin atribuirea competenței de a stabili anumite criterii cărora vor trebui să corespundă Bursa de valori, dar și instituțiile</p>	<p><b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere și ineficiente;</p>	<p>Pornind de la obiecție, eventuala revizuire a prevederilor. Evident structura acționariatului va fi disproporționată atât timp cât un acționar va decide, implicit, prin stabilirea unor criterii, asupra calității</p>

	<p>central, lista acestora fiind prezentată în continuare:</p> <p>a) Banca Națională a Moldovei;</p> <p>b) orice Bursă de valori care corespunde criteriilor stabilite de Banca Națională a Moldovei;</p> <p>c) alți depozitari centrali de valori mobiliare, licențiați în mod corespunzător în țara lor de origine să acționeze în această calitate;</p> <p>d) instituțiile de credit și intermediarii financiari care corespund criteriilor stabilite de Banca Națională a Moldovei.</p>	<p>de credit și intermediarii financiari, pentru a deveni acționari ai depozitarului, structura propusă a acționariatului depozitarului central va descuraja sectorul privat de a se antrena în acest exercițiu.</p> <p>De altfel, din experiențele statelor europene, chiar dacă face parte din acționariatul depozitarului central, banca centrală a unei țări rareori deține poziții de control. Eventual, legiuitorul ar putea examina soluția menținerii infrastructurii actuale, nu fără a moderniza Depozitarul Național de Valori Mobiliare al Moldovei. De altfel, crearea unei alte entități în calitate de depozitar central unic ar fi trebuit să fie precedată de o analiză a eventualului impact (inclusiv, estimarea costurilor legate de accesul la depozitar, costurilor legate de conexiune între platformele de tranzacționare, costurilor pentru emitenții de</p>	<p>celorlalți acționari.</p>
--	---	---	------------------------------



			valori mobiliare pentru serviciile de ținere a registrului, riscurile de implementare etc.).		
5	Art. 5 alin. (4)	...  (4) Banca Națională a Moldovei poate adopta regulamente, în scopul de a stabili condițiile în care Depozitarul central va exercita, în totalitate sau în parte, obligațiunile menționate mai sus.	Prevederi care instituie mecanisme ineficiente de reglementare. Fiind acționar al depozitarului central (poate chiar unicul acționar) Banca Națională a Moldovei va fi tentată să creeze condiții cât mai confortabile depozitarului central, interesul public fiind altul - conformarea depozitarului central unor rigori, care ar garanta calitatea serviciilor prestate de această entitate.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;	Revizuirea proiectului în partea ce ține de autoritatea competentă de reglementare. Aceasta nu ar trebui să dețină calitatea de acționar al depozitarului. Reiterăm soluția delegării unor astfel de competențe Comisiei Naționale a Pieței Financiare.
6	Art. 6	În exercitarea atribuțiilor prevăzute la art. 5, Depozitarul central nu poartă nici o răspundere față de orice persoană pentru orice pierderi directe sau indirecte, cu excepția celei cauzate de fraudă, fapte ilicite săvârșite cu intenție sau cazuri de neglijență gravă din partea Depozitarului	Sintagma "neglijență gravă", nefiind una care ar putea fi interpretată univoc, face, în mod practic, imposibilă atragerea la răspundere a depozitarului central pentru o eroare comisă. Pornind de la atribuțiile entității, acestea vizînd nemijlocit dreptul de proprietate asupra valorilor	<b>Alți factori</b> Mecanisme de responsabilizare ineficiente;	Revizuirea normelor astfel încît orice persoană care pretinde că a fost prejudiciată prin acțiunile depozitarului central să-l poată atrage la răspundere, inclusiv și pentru erori, indiferent de gravitatea acestora.

		central sau a agenților săi, personalului sau oricărui prestator către care au fost externalizate o parte sau toate funcțiile sale.	mobiliare, aceste prevederi sînt inacceptabile. Este evident, depozitarul central urmează a fi atras la răspundere ori de cîte ori a eșuat în prestarea calitativă a serviciilor, această condiție fiind esențială în vederea garantării unui drept constituțional al persoanei - dreptului la acces liber la justiție.		
7	Art. 7	Valorile mobiliare deținute de participanți în registrele Depozitarului central nu pot fi în nici un caz sechestrate decât de către Depozitarul central.	Norme abuzive, care ar putea împiedica executarea, de exemplu, a unei hotărîri judecătorești de asigurare a unei acțiuni, asigurare exprimată prin aplicarea sechestrului pe bunuri, inclusiv valori mobiliare. Implicit, aceste norme fac ineficiente mecanismele de responsabilizare a unei părți în litigiu.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de responsabilizare ineficiente;	Revizuirea normelor astfel încît să fie clare condițiile aplicării sechestrului, inclusiv și în cazul executării unei hotărîri judecătorești.
8	Art. 8 alin. (2)	... (2) Banca Națională a Moldovei poate adopta regulamente pentru a specifica aranjamentele de guvernanță, care sunt	A se vedea obiecțiile reținute la art. 5 alin. (4) din proiect.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;	A se vedea recomandarea expusă la art. 5 alin. (4) din proiect.

		descrie în prezența lege.			
9	Art. 9	<p>(1) Organele de conducere ale Depozitarului central sînt Adunarea generală a acționarilor, Consiliul de supraveghere și Comitetul executiv.</p> <p>(2) Membrii organelor de conducere trebuie să dezvăluie orice posibile conflicte de interese la exercitarea unui vot sau luarea unei decizii, caz în care acestea sunt obligate să se abțină de la un astfel de vot sau de decizie.</p> <p>(3) Membrii organelor de conducere ale Depozitarului central trebuie să aibă o reputație suficient de bună, cu o combinație adecvată de aptitudini, experiență și cunoștințe asupra entității și a pieței, astfel încât să se asigure administrarea sănătoasă și prudentă a Depozitarului central.</p>	Norme prea generale pentru a fi utile, în cele din urmă neasigurîndu-se mecanisme eficiente de administrare.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de administrare ineficiente;	Concretizarea condițiilor cărora ar trebui să corespundă membrii organelor de conducere (studii, experiențe, reputație, integritate). Completarea proiectului cu norme explicite ce țin de conflictele de interese (identificare, soluționare, sancționare).

10	Art. 12	<p>Depozitarul central instituie un comitet de utilizatori format din reprezentanți ai emitenților și ai participanților, cu mandatul de a oferi consultanță organelor de conducere ale Depozitarului central privind criteriile de acceptare a emitenților sau participanților, spectrul de servicii, prețurile și tarifarea serviciilor Depozitarului central.</p>	<p>Norme limitative, care generează mecanisme ineficiente de participare. Potrivit Regulamentului (UE) nr. 909/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23.07.2014 privind îmbunătățirea decontării titlurilor de valoare în Uniunea Europeană și privind depozitarii centrali de titluri de valoare și de modificare a Directivelor 98/26/CE și 2014/65/UE și a Regulamentului (UE) nr. 236/2012, normele de guvernanță transparente ar trebui să garanteze că sunt luate în considerare interesele acționarilor, ale conducerii și ale personalului depozitarului, pe de o parte, și interesele utilizatorilor acestora, pe care depozitarul îi servesc în ultimă instanță, pe de altă parte. Normele de guvernanță respective ar trebui să se aplice fără a aduce atingere modelului de</p>	<p><b>Alți factori</b> Mecanisme de participare ineficiente;</p>	<p>Revizuirea normelor în sensul obiecției.</p>
----	---------	--	--	--	---

proprietate adoptat de depozitar. Ar trebui înființate comitete ale utilizatorilor pentru fiecare sistem de decontare a titlurilor de valoare gestionat de depozitar, pentru a oferi utilizatorilor posibilitatea de a acorda consultanță organului de conducere al depozitarului în legătură cu principalele aspecte care îi afectează, iar aceste comitete ar trebui să dispună de instrumentele necesare pentru a-și îndeplini rolul. În cadrul comitetului de utilizatori ar trebui reprezentate interesele diferiților utilizatori ai depozitarului, inclusiv cele ale deținătorilor diferitelor tipuri de titluri de valoare. Mai mult, comitetul de utilizatori ar trebui să aibă posibilitatea să informeze rapid autoritatea competentă de supraveghere referitor la cazurile când opiniile comitetului nu au fost luate în considerare.

11	Art. 16	<p>Depozitarul central dezvăluie publicului următoarele informații:</p> <p>a) prețurile și comisioanele aferente serviciilor prestate, inclusiv reducerile, rabaturile și condițiile pentru a beneficia de acestea din urmă;</p> <p>b) statutul Depozitarului central;</p> <p>c) normele care reglementează sistemul;</p> <p>d) raportul anual, însoțit de raportul de audit;</p> <p>e) normele aplicabile Comitetului de utilizatori.</p>	Norme limitative, care generează transparență insuficientă.	<b>Alți factori</b> Transparență insuficientă;	Normele ar trebui completate cu prevederi care ar obliga depozitarul central să facă publicerapoarte anuale sub formă agregată și armonizată privind numărul de cazuri de neexecutare a decontării și detaliile legate de acestea, precum și orice altă informație relevantă, inclusiv măsurile avute în vedere de depozitar și de participanții acestuia în scopul îmbunătățirii eficienței decontării.
12	Art. 17 alin. (1)	(1) Banca Națională a Moldovei va acționa în calitate de supraveghetor principal în ceea ce privește Depozitarul central. În această calitate, Banca Națională are responsabilitate a primară pentru licențierea, supravegherea, reglementarea	A se vedea obiecțiareținută pentru art. 2, noțiunea de depozitar central.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;	A se vedea recomandarea expusă pentru art. 2, noțiunea de depozitar central.

		și sancționarea Depozitarului central. În această calitate, Banca Națională este, de asemenea, responsabilă pentru cooperarea cu alte autorități străine în ceea ce privește orice chestiune de relevanță pentru Depozitarul central. ...			
13	Art. 18	<p>Articolul 18. Comitetul comun de supraveghere</p> <p>(1) Comitetul comun de supraveghere va fi creat, în calitate de comitet interinstituțional, pentru a servi drept platformă pentru schimbul de informații, discuții și construirea unui consens întru exercitarea obligațiilor descrise în art. 19, 22, 23, 24, 25 și 26.</p> <p>(2) Comitetul comun de supraveghere este compus din 3 membri numiți de Banca Națională a Moldovei, 2 persoane desemnate de Comisia Națională a Pieței Financiare și 1 expert internațional independent,</p>	<p>Mai multe exemple din practicile naționale (cum ar fi - Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară) demonstrează ineficiența unor astfel de modele de supraveghere, când supravegherea este delegată mai multor autorități, fără a fi clare rolul și responsabilitățile fiecărei din aceste autorități, fără a fi clară care este puterea deciziilor aprobate, procesul decizional fiind, de altfel, unul formalizat și greoi. În acest sens, considerăm mecanismele propuse de supraveghere ineficiente.</p>	<p><b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;</p>	<p>A se vedea recomandarea expusă la art. 2, noțiunea de depozitar central.</p>

numit de  
Ministerul  
Finanțelor  
dintr-o listă de 3  
candidați  
pregătită de  
Banca  
Națională a  
Moldovei, în  
consultare cu  
Comisia  
Financiară a  
Pieței  
Financiare.

(3) Membrii  
comitetului  
comun de  
supraveghere  
aleg  
președintele,  
care este unul  
dintre membrii  
numiți de Banca  
Națională a  
Moldovei.

(4) Toți membrii  
Comitetului  
comun de  
supraveghere  
trebuie să fie de  
o reputație  
impecabilă, cu o  
expertiză  
recunoscută în  
domeniile  
infrastructurilor  
de piață.

(5) Pentru a  
evita un conflict  
de interese între  
funcția de  
supraveghere și  
operațională a  
Depozitarului  
central, membrii  
numiți de către  
Banca  
Națională a  
Moldovei în  
cadrul  
comitetului  
comun de  
supraveghere  
nu pot fi  
implicați direct  
în operațiunile  
oricărei alte  
infrastructuri de  
piață, inclusiv în



		<p>calitatea de furnizor de servicii, în contextul unui acord de externalizare, în conformitate cu art. 22.</p> <p>(6) Toți membrii comitetului comun de supraveghere sunt numiți pentru un mandat reînnoibil de 4 ani.</p> <p>(7) Comitetul comun de supraveghere se reunește cel puțin trimestrial și ori de câte ori este necesar, la solicitarea scrisă a cel puțin 2 dintre membrii săi.</p> <p>(8) Comitetul comun de supraveghere își adoptă regulamentul intern.</p>			
14	Art. 19	<p>(1) Banca Națională a Moldovei eliberează Depozitarului central licență, înainte de începerea activităților sale și/sau la extinderea domeniului de activitate, la o etapă ulterioară.</p> <p>(2) Licența specifică valorile mobiliare și serviciile</p>	A se vedea obiecțiarea reținută pentru art. 2, noțiunea de depozitar central.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;	A se vedea recomandarea expusă la art. 2, noțiunea de depozitar central.

		<p>enumerat la art. 5, pe care Depozitarul central este licențiat să le presteze.</p> <p>(3) Depozitarul central trebuie să respecte în orice moment criteriile enumerate la art. 20.</p> <p>(4) Depozitarul central și auditorii săi independenți, fără întârziere, informează Banca Națională a Moldovei cu privire la orice modificări substanțiale care afectează respectarea condițiilor de licențiere.</p>			
15	Art. 23	<p>Banca Națională a Moldovei în acord cu Ministerul Finanțelor poate decide să retragă licența Depozitarului central în cazul în care acesta a încălcat cerințele prevăzute în prezenta lege în mod grav sau în mod sistematic și nu a reușit să remedieze o astfel de încălcare în termen de 15 zile de la transmiterea de către Banca Națională a Moldovei a unei notificări</p>	<p>Sintagma "<b>în mod grav sau în mod sistematic</b>" necesită a fi concretizată pentru ca normele să fie aplicabile eficient. Este necesară o listă de criterii esențiale pentru determinarea caracterului grav sau sistematic al încălcărilor. Altfel, mecanismele de responsabilizare, retragerea licenței făcând parte din acestea, vor rămâne</p>	<p><b>Alți factori</b> Mecanisme de responsabilizare ineficiente.</p>	<p>Completarea normelor în sensul obiecției.</p>

		oficiale.	ineficiente. De altfel, nu este clar de ce va fi necesar acordul Ministerului Finanțelor în retragerea licenței, dacă cea din urmă autoritate nu a fost antrenată în procesul de eliberare a licenței.		
16	Art. 24	<p>(1) Banca Națională a Moldovei trebuie să examineze, cel puțin o dată pe an, acordurile, strategiile, procesele și mecanismele implementate de către Depozitarul central în ceea ce privește conformitatea cu prezenta lege și să evalueze riscurile la care Depozitarul central este sau ar putea fi expus sau pe care le creează pentru buna funcționare a pieței de capital.</p> <p>(2) Depozitarul central prezintă Băncii Naționale a Moldovei următoarele documente și informații:</p> <p>a) cele mai recente situații financiare auditate ale Depozitarul central și cele</p>	A se vedea obiecțiile reținute pentru art. 2, noțiunea depozitarului central.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;	A se vedea recomandarea expusă la art. 2, noțiunea depozitarului central.

mai recente  
situații  
financiare  
interimare, dacă  
este cazul;

b) informații cu  
privire la orice  
proceduri civile,  
administrative  
sau orice alte  
proceduri  
judiciare sau  
extrajudiciare în  
așteptare care  
implică  
Depozitarul  
central, orice  
membru al  
organelor de  
conducere,  
participant,  
prestatorul de  
servicii sau  
infrastructură de  
piață cu care  
este conectat;

c) o copie a  
rezultatelor  
testelor de stres  
de continuitate  
a activității sau  
exercițiilor similare  
efectuate în  
cursul perioadei  
examinată;

d) raportul  
privind  
incidentele  
operaționale  
care au avut loc  
în timpul  
perioadei  
examinată și a  
afectat buna  
prestare a  
oricăror servicii  
de bază,  
măsurile luate  
pentru  
soluționarea  
acestora,  
precum și  
rezultatele  
acestora;

e) raportul  
privind  
performanța  
sistemului de

decontare a  
valorilor  
mobiliare,  
inclusiv o  
evaluare a  
disponibilității  
sistemului în  
timpul perioadei  
examinată;

f) un rezumat al  
tipurilor de  
intervenții  
manuale  
efectuate de  
Depozitarul  
central;

g) informații  
privind  
identificarea  
operațiunilor  
critice ale  
Depozitarului  
central, orice  
modificări  
substanțiale  
aduse planului  
său de  
redresare,  
rezultatele  
scenariilor de  
stres, factorii și  
instrumentele  
de recuperare  
ale Depozitarul  
central;

h) informații cu  
privire la orice  
plângeri oficiale  
primite de către  
Depozitarul  
central în cursul  
perioadei  
examinată

i) un raport cu  
privire la orice  
modificări  
operaționale  
care afectează  
activitățile sau  
legăturile  
Depozitarul  
central;

j) informații cu  
privire la toate  
cazurile de  
identificare a  
conflicților de

interese din cursul perioadei examinate, inclusiv descrierea modului în care au fost gestionate;

k) informații privind controalele interne și auditele efectuate de către Depozitarul central în cursul perioadei examinate;

l) strategia generală de activitate a Depozitarul central care acoperă o perioadă de cel puțin trei ani de la ultima examinare și evaluare și un plan de afaceri detaliat pentru serviciile prestate de Depozitarul central, care acoperă cel puțin o perioadă de un an după ultima examinare și evaluare;

m) informații cu privire la numărul și tipurile de participanți, emitenți și conturile deschise ale acestora, precum și numărul, tipul și cantitatea de valori mobiliare deținute și / sau procesate de către Depozitarul

central;

n) informații concrete privind numărul, tipul și amploarea problemelor de reconciliere întâmpinate de Depozitarul central, fie intern sau cu alți intermediari financiari, Depozitarul central sau registratori.

(3) Banca Națională a Moldovei, de asemenea, poate solicita Depozitarului central să furnizeze, la timpul, modul și forma solicită de Banca Națională a Moldovei, informații și date suplimentare pentru îndeplinirea corespunzătoare a responsabilităților sale în temeiul prezentului articol. Depozitarul central trebuie să răspundă unor astfel de solicitări în timp util.

(4) Banca Națională a Moldovei poate examina, de asemenea, conturile, registrele, înregistrările și alte documente, indiferent dacă acestea sunt în formă scrisă sau electronică,

pentru a verifica respectarea de către Depozitarul central a prezentei legi sau orice măsuri de implementare.

(5) Banca Națională a Moldovei solicită Depozitarului central să prezinte un plan de redresare adecvat pentru a asigura continuitatea operațiunilor sale importante.

(6) Banca Națională a Moldovei supune Depozitarul central controalelor, care se efectuează de către echipe formate din membri ai personalului Băncii Naționale a Moldovei și Comisiei Naționale a Pieței Financiare.

(7) Banca Națională a Moldovei poate solicita Depozitarului central, atunci când acesta nu îndeplinește cerințele prezentei legi, să întreprindă acțiunile sau măsurile necesare pentru redresarea situației într-un stadiu incipient.



		(8) Banca Națională a Moldovei poate adopta un regulament care să detalieze condițiile în care se organizează evaluarea periodică a Depozitarului central.			
17	Art. 25	Banca Națională a Moldovei adoptă reglementări care să specifice condițiile în care Banca Națională a Moldovei își îndeplinește responsabilitățile care îi revin în temeiul prezentei legi pentru licențierea și supravegherea Depozitarului central.	A se vedea obiecția reținută pentru art. 2, noțiunea depozitarului central.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente;	A se vedea recomandarea expusă la art. 2, noțiunea depozitarului central.
18	Art. 26 alin. (2)	... (2) Banca Națională a Moldovei poate, de asemenea, impune Depozitarului central, participanților săi sau prestatorului de servicii următoarele sancțiuni în caz de încălcare a art. 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 43 și 44 ale	A se vedea obiecția reținută pentru art. 2, noțiunea depozitarului central. De altfel, nu este clar ce se înțelege prin amenzi administrative, legea fiind lacunară și în partea ce ține de condițiile în care poate fi suspendată licența.	<b>Alți factori</b> Mecanisme de responsabilizare ineficiente;	A se vedea recomandarea expusă la art. 2, noțiunea depozitarului central, dar și cele expuse în obiecție.

		<p>prezentei legi sau al reglementărilor emise pentru punerea în aplicare a prezentei legi:</p> <p>a) avertisment;</p> <p>b) muștrare;</p> <p>c) interdicția de a efectua tranzacții sau instrucțiuni specifice;</p> <p>d) interdicția de a se angaja în anumite activități;</p> <p>e) destituirea sau suspendarea unei persoane din poziția sa;</p> <p>f) amenzi administrative;</p> <p>g) suspendarea licenței;</p> <p>h) retragerea licenței.</p> <p>...</p>			
19	Art. 42	<p>(1) Depozitarul central publică criteriile de participare, care să asigure un acces echitabil și deschis pentru toate persoanele juridice care intenționează să devină participanți. Aceste criterii sunt transparente, obiective și nediscriminatorii</p>	<p>Pentru a asigura eventuala responsabilizare a depozitarului central pentru deciziile emise, este important de specificat calea (care ar trebuie să fie una rapidă și eficientă) de contestare a deciziilor depozitarului central în partea ce ține de accesul la sistemul de</p>	<p><b>Alți factori</b> Mecanisme de responsabilizare ineficiente;</p>	<p>Completarea normelor în sensul obiecției.</p>

	<p>, astfel încât să asigure un acces echitabil și deschis la Depozitarul central, ținând seama în mod adecvat de riscurile pentru stabilitatea financiară și buna funcționare a piețelor. Criteriile care restricționează accesul sunt permise numai în măsura în care au obiectivul de a controla în mod justificat riscul specificat la care este expus Depozitarul central.</p> <p>(2) Depozitarul central examinează solicitările de acces fără întârziere, oferind un răspuns în termen de maximum o lună, și pune la dispoziția publicului procedurile aplicate pentru examinarea solicitărilor de acces.</p> <p>(3) Depozitarul central refuză accesul unui participant care îndeplinește criteriile menționate la alin. (1) numai dacă motivează această decizie în scris și pe baza unei evaluări cuprinzătoare a riscurilor.</p>	decontare.		
--	---	------------	--	--

		(4) Depozitarul central dispune de proceduri obiective și transparente pentru suspendarea și pentru retragerea în mod ordonat a participanților care nu mai îndeplinesc criteriile privind participarea menționate la alin. (1).			
20	Art. 46	<p>(1) Comisia Națională a Pieței Financiare reglementează și organizează transferul către Depozitarul central unic de către registratorii a datelor referitoare la valorile mobiliare relevante și asigură transferarea acestora pînă în momentul eliberării licenței Depozitarului central unic.</p> <p>(2) Reglementările Comisiei Naționale a Pieței Financiare prevăzute în alineatul precedent prevăd, de asemenea, verificarea datelor care urmează să fie efectuată în scopul de a</p>	<p>Proiectul este lacunar în partea ce ține de actualele societăți de registru. Actualmente, există 12 societăți de registru care sunt autorizate să-și desfășoare activitatea pînă în anul 2020. Mai mult, proiectul este lacunar în partea ce ține de Depozitarul Național de Valori Mobiliare al Moldovei, licențiat pentru activitate de depozitar central.</p>	<p><b>Vulnerabilitate</b> Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților;</p>	<p>Completarea proiectului cu norme în sensul obiecției.</p>

		<p>asigura corectitudinea acestor date, precum și măsurile care trebuie luate, în cazul unor neconcordanțe între înregistrările registratorilor și orice alt document cu valoare juridică (certIFICATE de valori mobiliare, registrele altor intermediari financiari sau baza de date a Comisiei Naționale a Pieței Financiare).</p>			
--	--	--	--	--	--

## Concluzii

Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament. Categoria actului legislativ propus este lege organică. În acest context, reținem că domeniul reglementat de proiect nu este unul care, pornind de la prevederile Constituției RM, ar necesita expres adoptarea unei legi organice. Parlamentul, însă, în temeiul art. 72 alin. (3) lit. r) din Constituția RM, poate decide atribuirea categoriei de lege organică proiectului.

Potrivit autorului, proiectul a fost elaborat întru executarea art. V, alin. (1) lit. a) din Legea nr. 62 din 08.04.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Totuși, este de menționat că, în temeiul normelor citate, Guvernul a fost cel obligat să elaboreze și să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic. Proiectul, însă, a fost înaintat, cu drept de inițiativă legislativă, de un grup de deputați. Astfel, proiectul nu a fost supus procedurilor de consultare direcționată cu părțile interesate, rigori prescrise de Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nu este clară opinia actorilor de bază în domeniu (Comisia Națională a Pieței Financiare, societățile de registru, Depozitarul Național de Valori Mobiliare al Moldovei) asupra proiectului. Mai mult, pe web-site-ul Parlamentului lipsește avizul Guvernului referitor la inițiativa legislativă, deși autorități din subordinea Guvernului vor deține competențe în implementarea proiectului. Mai mult, potrivit art. 6 alin. (2) din proiect, Depozitarul central va trebui să dețină un capital de 1 milion EUR, buna parte a acestuia (dacă nu toată suma) urmînd a fi subscrisă și vărsată de Banca Națională a Moldovei, care, în condițiile art. 47 alin. (5) lit. b) din proiect, va trebui să dețină cel puțin 2/3 din acțiunile depozitarului central. În acest context, avizul Guvernului ar fi unul obligatoriu. Mai mult, Parlamentul nu a respectat termenul oferit pentru înaintarea contribuțiilor de către organizațiile societății civile, termen prevăzut de pct. 4.3.1 din Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 373 din 29.12.2005. Proiectul, fiind înregistrat pe 15.07.2016, a fost dezbătut și adoptat în prima lectură pe 29.07.2016.

În pofida exigențelor art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă nu conține: analiza fundamentală a finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări, a efectului social, economic și de altă natură al realizării proiectului; fundamentarea economico-financiară a proiectului; analiza impactului de reglementare.

Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi: Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art.46 din Constituția RM) și Dreptul la acces liber la justiție (art. 20 din Constituția RM).

Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Proiectul stabilește mecanisme de supraveghere a activității depozitarului central de către Banca Națională a Moldovei (art. 17 din proiect) și Comitetul comun de supraveghere (art. 18 din proiect). Proiectul, însă nu conține prevederi exprese, care ar obliga aceste entități să ofere publicului informații accesibile și ușor disponibile referitoare la rezultatele procesului de supraveghere. La fel, proiectul nu stabilește expres careva mecanisme speciale care ar facilita comunicarea acestor entități cu publicul, inclusiv în partea ce ține raportarea rapidă a eventualelor încălcări comise de depozitarul central. Mai mult, unele prevederi din proiect nu asigură, într-o manieră suficientă, transparența activității depozitarului central.

Respectarea principiului participării este asigurată insuficient. Prin art. 12 din proiect, se stabilește un mecanism menit să permită utilizatorilor exprimarea opiniei în cadrul procedurilor de consultare. Însă, acest mecanism nu asigură luarea în considerație a opiniei exprimate.

Respectarea principiului responsabilizării este asigurată insuficient. Proiectul nu conține prevederi exprese și cuprinzătoare, care să permită monitorizarea autorităților de supraveghere sau a depozitarului central. La fel, proiectul nu conține prevederi exprese, care să oblige autoritățile să facă publice rezultatele obținute în procesul de supraveghere.

În linii generale, proiectul corespunde normelor constituționale, dar și legislației corelative.

În linii generale, proiectul este conform standardelor internaționale - Regulamentul (UE) nr. 909/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23.07.2014 privind îmbunătățirea decontării titlurilor de valoare în Uniunea Europeană și privind depozitarii centrali de titluri de valoare și de modificare a Directivelor 98/26/CE și 2014/65/UE și a Regulamentului (UE) nr. 236/2012. Totuși, în acest context, este de remarcat necesitatea mai multor completări în vederea concretizării normelor astfel încât acestea să devină aplicabile.

Nu a fost identificată jurisprudență a Curții Constituționale sau a CtEDO, care ar fi relevantă domeniului reglementat. Proiectul, în anumite aspecte, omite drepturile unor entități.

Proiectul este gender neutru.

Proiectul necesită a fi revăzut esențial în partea ce ține de limbaj și expresie juridică. La fel, în concluzie, reținem, necesitatea revizuirii conceptului proiectului în partea ce ține de funcțiile de licențiere, reglementare și supraveghere a depozitarului central de Banca Națională a Moldovei. Atribuirea Băncii Naționale a Moldovei a acestor funcții, plasează Banca Națională a Moldovei într-o stare permanentă de conflict de interese. Or, Banca Națională a Moldovei, în condițiile art. 4 din proiect, va fi unul din acționarii depozitarului central. Mai mult, în conformitate cu art. 47 alin. (5) din proiect, în perioada intermediară, Banca Națională a Moldovei va deține cel puțin 2/3 din acțiunile depozitarului central. Evident, fiind acționar, Banca Națională a Moldovei va fi interesată, bunăoară, în obținerea licenței, interes privat care periclitează esențial interesul public, ce rezidă în licențierea depozitarului central doar dacă acesta corespunde cerințelor legii. În situația de conflict de interese permanent, Banca Națională a Moldovei ar putea fi părtinitoare în exercitarea funcțiilor sale și, prin urmare, mecanismele de licențiere, reglementare și supraveghere a depozitarului central ar putea să fie ineficiente. De asemenea, este de remarcat că proiectul nu asigură, într-o manieră suficientă, eventuala responsabilizare a depozitarului central, fapt care, de rînd cu mecanismele de licențiere, reglementare și supraveghere ineficiente, dar și transparența insuficientă, sporește vulnerabilitatea proiectului, vulnerabilitate care ar putea aduce la neasigurarea, într-o manieră suficientă, a punerii în exercițiu a unor drepturi garantate constituțional (Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia (art. 46 din Constituția RM), Dreptul la acces la justiție (art. 20 din Constituția RM)).