

Subiect: Opinie privind riscurile de corupție și la adresa securității financiar-bancare ale statului pe care le comportă proiectului de lege nr. 14 din 27 ianuarie 2021 cu privire la completarea Codului Electoral cu un nou articol 41¹ „Aspecte specifice privind deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral”

Adresată: Deputaților Parlamentului Republicii Moldova
Președinției Republicii Moldova

Prezentată de: Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT (www.adept.md) persoana de contact, Elena PROHNIȚCHI (elena.prohnitchi@adept.md)
Centrul Analitic "Expert-Grup" (www.expert-grup.org) – persoana de contact, Sergiu GAIBU (sergiu.gaibu@expert-grup.org)
Centrul de Resurse Juridice din Moldova (www.crjm.org), persoana de contact, Sorina MACRINICI (sorina.macrinici@crjm.org)
Institutul pentru Politici și Reforme Europene (www.ipre.md), persoana de contact, Iulian GROZA (iulian.groza@ipre.md)

Nr/Data: 23.03.2021

Expediată prin email

Pe 27 ianuarie 2021, un grup din 5 deputați, reprezentând Partidul Politic Șor și Platforma „Pentru Moldova”, au înregistrat la Parlament [proiectul de lege nr. 14](#), prin care se propune completarea Codului Electoral cu un nou articol 41¹ „Aspecte specifice privind deschiderea contului cu mențiunea „Fond electoral”, care conține șase alineate.

Principalele prevederi ale proiectului țin de:

- instituirea obligativității băncilor licențiate din Republica Moldova de a deschide contul bancar cu mențiunea „Fond electoral”, la solicitarea concurentului electoral, conducătorului grupului de inițiativă sau a reprezentantului acestora;
- exceptarea deschiderii contului bancar de la aplicarea de către bănci a măsurilor de precauție privind clienții și de evaluare a riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului, prevăzute de articolele 5-8 ale Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (în continuare Legea nr. 308/2017).
- stabilirea sancțiunilor corespunzătoare în adresa băncilor pentru refuzul de deschidere a contului bancar cu mențiunea „Fond electoral”;
- acordarea de competențe Comisiei Electorale Centrale (în continuare, CEC) de a aproba proceduri pentru primirea donațiilor și efectuarea cheltuielilor de către concurenții electorali și de a efectua controlul acestora, până la soluționarea litigiilor referitoare la deschiderea contului „Fond Electoral”.

Proiectul de lege a primit avizul pozitiv al Comisiei parlamentare politică externă și integrare europeană pe 3 februarie 2021 și pe cel al Comisiei parlamentare mediu și dezvoltare regională pe 19 februarie 2021. La scurt timp după înregistrare (21 de zile), pe 17 februarie 2021, Comisia parlamentară juridică, numiri și imunități a examinat proiectul de lege și a votat împotriva proiectului, dar a lăsat la latitudinea Plenului Parlamentului de a vota proiectul în prima lectură. Proiectul de lege a primit [avizul negativ](#) din partea Centrului Național Anticorupție (CNA) care a constatat că proiectul de lege în redacția propusă

conține un potențial coruptibil înalt și riscuri la adresa securității statului. Proiectul a primit avizele Direcției Generale juridice a parlamentului și a [Comisiei Electorale Centrale](#).

Constatări generale

Autorii prezentei opinii constată că respectiva inițiativă legislativă este una puțin elaborată, cu prevederi ambigue, care admit interpretări abuzive și care nu respectă rigorile impuse procesului de legiferare, prevăzute de legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, printre care și faptul că nu se integrează organic în cadrul normativ în vigoare. Prevederile proiectului de lege nr. 14/2021 contravin legislației Uniunii Europene privind combaterea și prevenirea spălării banilor și angajamentelor internaționale asumate de către Republica Moldova la acest capitol. De asemenea, proiectul va duce la subminarea independenței funcționale și decizionale a instituțiilor bancare. Însă mult mai grave sunt riscurile pe care le comportă proiectul de lege nr. 14/2021 pentru integritatea procesului electoral, securitatea financiar-bancară a țării și securitatea țării.

Concluzii punctate:

1. **Subminarea independenței funcționale și decizionale a instituțiilor bancare.** Potrivit argumentării oferite de către autorii proiectului de lege, amendamentele propuse vin să asigure tuturor concurenților electorali condiții egale privind deschiderea contului bancar "Fond Electoral", care nu au fost asigurate la ultimul scrutin prezidențial pentru candidatul desemnat de către Partidul Politic Șor. Această situație a survenit după refuzul mai multor instituții bancare de a-i deschide un cont „Fondul Electoral”.

Prin demersul nr. CEC-8/3017 din 7 octombrie 2020, CEC a solicitat instituțiilor bancare să i se comunice dacă este posibilă deschiderea contului bancar cu mențiunea „Fond electoral” pentru candidatul electoral Violeta Ivanov, iar în cazul imposibilității deschiderii contului, despre temeiul legal al refuzului. Drept răspuns, cel puțin trei bănci ([BC „Moldincombank” SA](#), [BC „Eximbank” SA](#) și [BC „Moldova-Agroindbank” SA](#)) au accentuat că în decizia de a refuza deschiderea contului bancar, s-au condus de prevederile: 1) Legii privind activitatea băncilor nr.202/2017, care stabilește că băncile dispun de independență juridică, operațională, financiară și administrativă în activitatea sa și în decizia de a stabili relații de afaceri cu potențialii clienți și ale 2) Legii 138/2017 care obligă băncile să aplice măsuri de precauție până la stabilirea relațiilor de afaceri, iar în cazul existenței unor suspiciuni de încălcare a cerințelor legislației respective, când beneficiarul/ii efectiv/i ai potențialilor clienți sunt incluși în lista națională sau internațională cu suspiciuni de spălare a banilor sau în privința căruia sunt inițiate procese judiciare pentru suspiciuni de încălcare a legislației în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, banca este obligată de a refuza inițierea relației de afaceri. Amintim că liderul Partidului Politic Șor, Ilan Șor, [a fost condamnat](#) pe 21 iunie 2017 în primă instanță pentru cauzarea de daune materiale în proporții deosebit de mari prin înșelăciune sau abuz de încredere (art. 196, alin. (4) CP RM) și spălare de bani în proporții deosebit de mari (art. 243, alin. (3) p. b CP RM).

Astfel, prin impunerea obligativității instituțiilor bancare de a deschide contul „Fond Electoral” pentru toți candidații electorali, inclusiv cei ai căror beneficiari efectivi figurează în lista persoanelor suspecte de implicare în acțiuni de spălare de bani, se atentează la independența funcțională și decizională a instituțiilor bancare, inclusiv de a refuza angajarea în relații contractuale cu riscul de a prejudicia activitatea financiară a băncii. Totodată, această prevedere favorizează apariția unei categorii preferențiale de clienți și unor riscuri suplimentare de utilizare frauduloasă a acestui statut.

2. **Riscul de spălare a banilor.** Proiectul de lege propune exceptarea deschiderii contului „Fond Electoral” de la aplicarea obligatorie a măsurilor precauție față de clienți, prevăzute de legea nr.

308/2017. Or, aceste măsuri prevăd verificarea identității beneficiarului efectiv și evaluarea riscurilor de spălare a banilor și de finanțare a terorismului, iar în cazul unui risc sporit – obținerea unui set extins de informații care să prevină efectuarea unor tranzacții de bani de proveniență dubioasă de la persoane sau de pe conturi fictive sau din jurisdicții offshore. Introducerea acestora măsuri reprezintă unul din elementele cheie ale Legii nr. 308/2017, aprobate pentru spori transparența sistemului bancar și a preveni implicarea repetată a acestuia în scheme de spălare de bani de genul "Laundromatului" rusesc. Prin aprobarea derogării solicitată de autorii inițiativei legislative, va fi **practic legalizată o altă modalitate de spălare a banilor** dobândiți în mod fraudulos, inclusiv cu riscul de spălare a banilor din furtul din sistemul bancar al Republicii Moldova.

- 3. Imposibilitatea identificării provenienței banilor.** Anularea măsurilor de precauție va face imposibilă identificarea provenienței banilor, inclusiv a celor veniți din străinătate, din partea persoanelor juridice sau fizice străine. Or, potrivit articolului 36 din Codul Electoral (Interzicerea subvenționării din străinătate), este interzisă finanțarea directă sau indirectă, susținerea materială sub orice formă a campaniilor electorale ale concurenților electorali de către alte state, de către întreprinderi, instituții și organizații străine, internaționale și mixte, precum și de către persoane fizice care nu sunt cetățeni ai Republicii Moldova. Susținerea financiară externă (directă sau indirectă) a candidaților electorali din alte surse decât cele provenite de la cetățenii Republicii Moldova aflați peste hotare, nu doar va submina integritatea procesului electoral, ci reprezintă și o ingerință în afacerile interne ale statului, afectând direct securitatea națională.

Proiectul de lege prevede inițierea litigiilor în cazul refuzului băncilor de a deschide contul "Fond Electoral". Este foarte probabil că băncile vor refuza să deschidă conturile respective pentru a respecta prevederile Legii nr. 308/2017. Pe toată durata litigiului reprezentanții candidatului și ai grupurilor de inițiativă vor avea posibilitatea să primească donații și să efectueze cheltuieli, conform punctului 6 al PL 14/2021. Conform acestui punct, în această perioadă unicul organ de control este CEC, care nu deține nici competențe, nici resurse de a verifica din perspectiva prevenirii spălării banilor tranzacțiile date. Punctul dat nu limitează modalitățile de primire a donațiilor și efectuare a cheltuielilor, astfel, în lipsa unui cont deschis, proiectul de lege admite orice formă de încasare și efectuare a cheltuielilor, inclusiv numerar. Astfel, pe durata litigiului, nu va exista nici-un control efectiv al donațiilor și cheltuielilor concurenților electorali din perspectiva prevenirii spălării banilor. În situația în care va fi deschis cont prin obligarea băncii, banca nu va fi responsabilă pentru acțiunile pe un cont cu care nu a fost de acord să fie deschis și este în litigiu la acest subiect, conducând din nou la riscuri majore de spălare de bani

- 4. Reducerea transparenței cheltuielilor electorale.** Argumentul autorilor că măsurile de precauție nu sunt necesare, deoarece "transparența tranzacțiilor și mijloacelor financiare din contul cu mențiunea „Fond electoral” este un subiect de supraveghere maximă atât din partea observatorilor, societății civile și altor concurenți electorali, cât și din partea Comisiei Electorale Centrale și ale altor organe electorale antrenate în procesul electoral” este unul eronat. Nici observatorii naționali, nici societatea civilă și nici CEC nu dispun de mijloace pentru verificarea tranzacțiilor efectuate pe contul concurentului electoral. Totodată, la ultimul scrutin prezidențial din 2020, observatorii naționali au constatat o reducere a transparenței cheltuielilor efectuate și raportate în perioada campaniei electorale, cu circa 23%, comparativ cu alegerile prezidențiale din 2016, când ponderea cheltuieli neraportate a fost de aproximativ 13% din totalul cheltuielilor

raportate la CEC¹. Misiunea de Observare Promo-LEX a estimat o sumă totală neraportată la CEC de cel puțin 9,099,163 de lei pentru activitățile desfășurate de cei opt concurenți electorali în campania electorală.

5. **Nerespectarea angajamentelor internaționale a Moldovei de combatere a spălării banilor și finanțare a terorismului.** La fel de eronat este și argumentul autorilor precum că proiectul de lege propus nu respectă angajamentele asumate de către Republica Moldova în raport cu Uniunea Europeană, precum și prevederilor Acordului de Asociere (AA). Aprobarea Legii nr. 308/2017 a reprezentat una dintre condițiile esențiale pentru acordarea asistenței macro-financiare din partea Uniunii Europene în anul 2018. Iar aplicarea eficientă a legislației privind prevenirea spălării banilor și de combatere a finanțării terorismului este o condiție sine qua non pentru orice asistență financiară din partea UE și a altor parteneri de dezvoltare.
6. **Lipsa de transparență pentru finanțarea grupurilor de inițiativă.** Autorii prevăd obligativitatea deschiderii contului "Fond Electoral" pentru candidații electorali și pentru liderii grupurilor de inițiativă. Or potrivit art. 41 al Codului Electoral, contul „Fond electoral” poate fi deschis doar pentru finanțarea campaniei electorale a unui concurent electoral, nu și a activității grupului de inițiativă. În Regulamentul privind finanțarea grupurilor de inițiativă pentru colectarea semnăturilor în susținerea unui candidat la funcția electivă sau în vederea inițierii referendumului, aprobat de CEC prin Hotărârea nr. 4176/2020, a fost stabilită deschiderea de către grupul de inițiativă a unui cont bancar separat cu mențiunea „Destinat grupului de inițiativă. este necesară delimitarea clară a conturilor pentru activitatea grupurilor de inițiativă că și a candidatului electoral. În acest sens, proiectul de lege urmează a fi revizuit și ajustat cadrului legal și normativ existent.
7. Situația creată la alegerile prezidențiale din 2020, când unui candidat electoral i-a fost refuzată deschiderea contului electoral și astfel autoritățile nu au reușit să garanteze egalitatea șanselor pentru toți candidații electorali, constituie o limitare a dreptului de a fi ales. Totuși, asigurarea acestui drept poate fi realizată printr-o reglementare mai explicită a modalității de deschidere a conturilor bancare pentru grupurile de inițiativă și concurenții electorali și a temeiurilor pentru refuz, inclusiv prin completarea Codului Electoral cu prevederi clare privind deschiderea conturilor bancare de către grupurile de inițiativă. Aceasta decizie urmează a fi precedată de consultări publice cu participarea părților interesate, inclusiv instituțiile bancare.
8. O eventuală soluție ar putea fi utilizarea contului bancar al organizației care a desemnat candidatul (partidul) și care potrivit legii bancare care are posibilitate să deschidă multiple conturi sau sub-conturi curente. Printre acestea pot fi și conturi separate deschise exclusiv pentru activitatea grupului de inițiativă și a concurentului electoral, care să fie raportate la CEC, sub denumirea de Fond "Grupul de inițiativă" și denumirea de "Fond Electoral".

Având în vedere argumentele expuse mai sus, semnatarii prezentei opinii consideră că proiectul de lege nr. 14/2021 comportă în sine riscuri prea mari pentru a fi promovat, fapt confirmat și de avizul negativ al CNA și raportul negativ al Comisiei juridice a Parlamentului. Prin urmare, **solicităm retragerea acestui proiect.** Pentru identificarea unor soluții fără un potențial de risc sporit de corupție și risc la adresa securității statului, este necesară organizarea unor consultări publice largi, inclusiv cu participarea societății civile și a instituțiilor bancare, pentru a discuta subiectul asigurării dreptului la

¹ Promo-LEX, Raport final "Misiunea de observare a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova din 1 (15) noiembrie 2020", pag. 8-9, https://promolex.md/wp-content/uploads/2021/02/Raport-Final_MO-Promo-LEX_2020.pdf.

vot al candidaților electorali prin deschiderea conturilor bancare, cu respectarea angajamentelor și a legislației privind prevenirea și combaterea spălării banilor și a combaterii terorismului.