



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 062-4535 din 20.12.2022

La nr. 465 din 14.12.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.548/1995, Legea nr.550/1995).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	<u>3165</u>	
" <u>23</u> "	<u>12</u>	<u>2022</u>
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8428 din 20.12.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 548/1995, Legea nr.550/1995)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este un deputat în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6298/language/ru-RU/Default.aspx>

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

Totodată, analiza amendamentelor înaintate, denotă similitudinea și reiterarea parțială a prevederilor proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (număr unic 406/MF/BNM/2022), promovat de către Ministerul Finanțelor în context <https://mf.gov.md/ro/content/proiect-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-4> supus și supus regulamentar expertizei anticorupție (https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=8832).

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este consolidarea cadrului legal aferent băncii centrale, ținând cont de angajamentele asumate de Republica Moldova prin Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare încheiat cu FMI în septembrie 2022, precum și pentru a asigura buna desfășurare și finalizare ordonată a procesului de lichidare a băncilor

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului pot contribui la consolidarea independenței și excluderea ingerințelor în procesele operaționale ale BNM, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile revizuirii acestuia potrivit recomandărilor prescrise conform compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului proiectului actului normativ* (elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova în colaborare cu Guvernul Republicii Moldova și Banca Națională a Moldovei);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ* (recomandările Fondului Monetar Internațional (FMI), prezentate în Raportul nr. 21/167 din iulie 2021 „Republic of Moldova Technical Assistance Report — Country Governance Assessment” și Raportul de asistență tehnică din

octombrie 2021 „Moldova Financial Sector Stability Review”, angajamentele asumate de Republica Moldova prin Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare încheiat cu FMI în aprilie 2022);

- descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene (nu are drept scop armonizarea legislației RM cu acquis-ul comunitar);

- *principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi* (i) interzicerea influenței entităților publice/private asupra BNM; ii) Revizuirea mecanismului de demisie a membrilor Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv, modul și termenul de revocare a notificării cu privire la demisie, data încetării mandatului membrului organului de conducere al Băncii Naționale; iii) reglementarea conceptului de “abatere gravă”; iv) delimitarea clară și certă a atribuțiilor Guvernatorului de atribuțiile Comitetului executive; v) prerogativa Băncii Naționale, în calitate de autoritate de supraveghere, să determine, în dependență de circumstanțele invocate în demersul lichidatorului, dacă este sau nu necesară prelungirea termenului de lichidare a bănci; etc.);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (modificările propuse în proiect se încorporează, de la data intrării în vigoare a dispozițiilor de modificare, în actele normative de bază la care se referă).

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”. Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea prezentului proiect nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare din contul bugetului de stat.

Prin urmare, coroborat cu concluziile analizei compartimentului I.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*”

a) *se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

c) *terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

e) *se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

f) *se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

g) *se evită tautologiile juridice;*

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

Textul proiectului este expus, preponderent, într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr. 100/2017. Totodată, definirea conceptului de “abatere gravă” poate condiționa anumite dificultăți la etapa implementării acestuia, or noțiunea reglementată, operează cu o expresie ambiguă, care poate determina interpretarea tendențioasă a normei și riscuri de corupție aferente obstrucționării atragerii la răspundere a subiectului vizat de normă. Analiza suplimentară a curenței prenotate se regăsește în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

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

Prevederile proiectului, reglementează activitatea Băncii Naționale a Moldovei, revizuirea cadrului normativ primar de reglementare a proceselor operaționale desfășurate de către aceasta.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

Art.I pct.1

Art. I. – Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.297-300, art. 544) se modifică după cum urmează:

1. La Articolul 2, după textul „În sensul prezentei legi se utilizează următoarele noțiuni:” se completează cu următoarea noțiune:

„Abatere gravă – acțiune sau inacțiune ilegală săvârșită în exercitarea atribuțiilor profesionale, care este suficient de serioasă pentru a justifica eliberarea din funcție a persoanei responsabile”.

Obiecții:

Amendamentul proiectului citat supra, operează cu o formulă ambiguă, care poate determina interpretarea extensivă a *suficienței seriozității încălcării* de către subiecții responsabili de examinarea/investigarea eventualelor abateri săvârșite/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora. Carența în speță, creează precondiții ce pot favoriza admiterea incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către subiecții prenotați și obstrucționarea atragerii la răspundere a subiecților care au admis *abateri*. Totodată, ambiguitatea reglementării responsabilității subiectului vizat, determină caracterul declarativ al normei și prin urmare, responsabilizarea insuficientă a subiecților vizați pentru respectarea prevederilor legale. Deficiențele prenotate, denotă neîntrunirea principiilor activității de legiferare („*stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice*”) și a exigențelor de calitate a legii iterate de normele de tehnică legislativă statuate de prevederile art.3 alin.(1) lit.d) și art.54 alin.(1) lit.a), c) al Legii nr.100 din 22-12-2017 cu privire la actele normative („*conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, [...]*”).

În context, se remarcă faptul că prevederile art.23 alin. (2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile, clare și previzibile. Condiția clarității și a previzibilității este îndeplinită atunci când atât justițiabilul, cât și nemijlocit subiectul vizat de normă, poate cunoaște, din chiar textul normei juridice pertinente, iar la nevoie cu ajutorul interpretării acesteia de către instanțe sau cu ajutorul unor juriști profesioniști, care sunt acțiunile și omisiunile ce-i pot angaja răspunderea (inclusiv penală) și care este pedeapsa care îi poate fi aplicată, în cazul încălcării acestei norme. De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a agenților publici în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim

urmărit, or o putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității.

Recomandări:

Revizuirea definiției reglementate, în sensul stabilirii unor indici cuantificabili, ce permit evaluarea/delimitarea clară și fără echivoc a încălcărilor grave sau enumerarea exhaustivă a acestora.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este consolidarea cadrului legal aferent băncii centrale, ținând cont de angajamentele asumate de Republica Moldova prin Memorandumul cu privire la politicile economice și financiare încheiat cu FMI în septembrie 2022, precum și pentru a asigura buna desfășurare și finalizare ordonată a procesului de lichidare a băncilor

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu înțelegerea a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Totodată, analiza amendamentelor înaintate, denotă similitudinea și reiterarea parțială a prevederilor proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (număr unic 406/MF/BNM/2022), promovat de către Ministerul Finanțelor în context <https://mf.gov.md/ro/content/proiect-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative-4> supus și supus regulamentar expertizei anticorupție (https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=8832).

Definirea conceptului de “abatere gravă” poate condiționa anumite dificultăți la etapa implementării acestuia, or noțiunea reglementată, operează cu o expresie ambiguă, care poate determina interpretarea tendențioasă a normei și riscuri de corupție aferente obstrucționării atragerii la răspundere a subiectului vizat de normă.

Prin urmare, se recomandă autorului revizuirea proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

20.12.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector principal