



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



Ориг. 66
119
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ПО
БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-7132 din 11.11.2020

La nr. 18-23-10065 din 05.11.2020

Ministerul Finanțelor

Banca Națională a Moldovei

copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.62/2018 privind reglementarea valutară (număr unic 870/MF/BNM/2020), comunicăm următoarele.

Proiectul nu conține avizele instituțiilor implicate în procesul de avizare și sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că redacția proiectului poate suferi ulterior modificări și completări.

În vederea excluderii neconcordanțelor între constatările expertizei anticorupție și prevederile proiectului definitivat, comunicăm că expertiza sus-citată se va efectua conform Legii integrității nr.82/2017. Potrivit art.28 alin.(4) din Legea menționată „Expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin.(2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. În cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitive înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori – după înregistrarea proiectelor în Parlament.”.

Reieșind din cele expuse, solicităm respectuos, prezentarea proiectului definitivat pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director

Ruslan FLOCEA

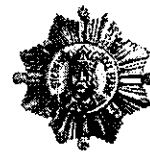




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2- 4490 din 22.11 2021

La nr. 16/2-03/133/1148 din 18 noiembrie 2021

✓ **Ministerul Finanțelor**

Banca Națională a Moldovei

Prin prezenta, cu referire la solicitarea de a fi efectuată expertiza anticorupție repetată asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (număr unic 870/MF/2020), Vă informăm repetat că anterior proiectul enunțat a fost supus expertizei anticorupție.

În rezultat, a fost întocmit Raportul de expertiză anticorupție nr.ELO21/7333 din 05.07.2021, fiind formulate obiecții și recomandări pentru înlăturarea riscurilor de corupție și a factorilor care îi generează. Raportul respectiv a fost publicat pe pagina web oficială a Centrului Național Anticorupție www.cna.md. Fiind analizate comparativ proiectul propus spre expertizare și cel expertizat, s-a constatat că acesta nu diferă conceptual.

De altfel, în raport cu redacția proiectului inițial, în textul proiectului remis repetat spre efectuarea expertizei anticorupție, se constată aceleași riscuri de corupție identificate și analizate în raportul de expertiză anticorupție enunțat supra. În sensul dat, reiterăm caracterul coruptibil al normei expertizate, prin faptul că lipsa reglementării unor criterii clare de refuz la eliberarea autorizației pentru efectuarea operațiunii valutare solicitate, riscă să admită apariția manifestărilor de corupție din partea agenților public responsabili de aplicare, ceea ce este contrar interesului public.

Astfel, în temeiul art.28 alin.(8) al Legii integrității nr.82/2017, se constată inaplicabilă efectuarea repetată a expertizei anticorupție asupra redacției proiectului de lege remis spre expertizare repetată.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

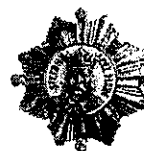
| | |
|--|--------------|
| MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA | |
| MINISTERUL FINANTELOR AL REPUBLICII MOLDOVA | |
| DATA | 25. NOV 2021 |
| CODUL | A-3142 |



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2- 4388 din 05.07. 2021

La nr. 16/2-03/82/615 din 30 iunie 2021

Ministerul Finanțelor

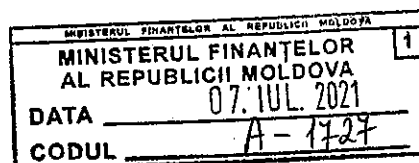
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative.

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

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7333 din 05.07.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 548/1995 și Legea nr.62/2008)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

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

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

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

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

Proiectul propus spre efectuarea expertizei anticorupție și nota informativă aferentă acestuia sunt plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Băncii Naționale a Moldovei, la compartimentul Transparență, la data de 09 noiembrie 2020, fiind respectat termenul minim de 10 zile lucrătoare acordat părților interesate pentru a putea recepționa și prezenta recomandări în

privința proiectului vizat.

Adițional, se constată că anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de hotărâre este plasat pe pagina web oficială a autorului.

Prin urmare, având în vedere că anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de hotărâre și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web oficială indicată *supra*, precum și au fost respectate termenele pentru consultări publice, se atestă că transparența în procesul decizional a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „*Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (în continuare – proiectul de lege) prevede modificarea Legii nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și a Legii nr.62/2008 privind reglementarea valutară. Acesta este elaborat în vederea realizării pct.58 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1472/2016. Planul în cauză prevede implementarea de către BNM a soluției pentru eficientizarea procesului de licențiere, autorizare și notificare, care în particular vizează licențierea caselor de schimb valutar și a hotelurilor care intenționează să desfășoare activitate de schimb valutar în numerar cu persoane fizice pe teritoriul Republicii Moldova.*”

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente la Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și la Legea nr.62/2008 privind reglementarea valutară, în vederea consolidării reglementărilor aferente domeniului valutar. În special, se propune ajustarea unor termeni, stabilirea unor prevederi noi privind licențierea și condițiile de activitate ale unităților de schimb valutar, autorizarea operațiunilor valutare de către BNM, luarea la evidență a de către BNM unor împrumuturi/credite sau garanții primite de către rezidenți de la nerezidenți, stabilirea condițiilor ce țin de importul/exportul numerarului în monedă națională și valută străină și a cecurilor de călătorie în valută străină de către anumite categorii de persoane juridice rezidente și nerezidente, precum și documentele care urmează a fi prezentate de către persoanele juridice organelor vamale, etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prin proiect se promovează interesul public de a perfecționa și ajusta legislația din domeniul bancar și valutar la prevederile Codului civil, Codului administrativ, Codului fiscal, Legii cu privire la combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, etc., fapt ce va asigura implementarea unei politici valutare adecvate și va contribui la stabilitatea pieței valutare interne.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

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

a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;

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

În textul notei informative se prezintă argumente referitoare la condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

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*".

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se atestă că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul public național.

În acest sens, în nota informativă se menționează că: „Implementarea proiectului de lege nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare din contul bugetului de stat. Totodată, urmare adoptării proiectului de lege unitățile de schimb valutar vor suporta anumite costuri legate de achiziționarea și menținerea sistemelor de supraveghere și înregistrare video a activității de schimb valutar (conform datelor din rețeaua comercială –până la 6000 lei moldovenești/per sistem de supraveghere), însă beneficiile din asigurarea securității și protecției drepturilor consumatorilor pentru clienții unităților în cauză, prevalează asupra costurilor suportate. În scopul acordării posibilității de conformare cu cerințele aferente dotării unităților de schimb valutar cu sisteme de supraveghere și înregistrare video a activității de schimb valutar, termenul de intrare în vigoare a prevederilor respective din proiectul de lege a fost stabilit de nouă luni.”

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

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

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;
- g) se evită tautologiile juridice;
- h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

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

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși în textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare, totuși reglementarea lacunară a criteriilor

conform cărora poate fi calificată ca periculoasă operațiunea valutară supusă autorizării respective, se va putea duce la apariția manifestărilor de corupție, fapt care, în consecință, va compromite activitatea în domeniul reglementării valutare.

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

Proiectul de lege conține dispoziții care reglementează activitatea Băncii Naționale a Republicii Moldova, fiind responsabilă de licențierea, autorizarea caselor de schimb valutar și a hotelurilor care intenționează să desfășoare activitate de schimb valutar în numerar cu persoane pe teritoriul Republicii Moldova, în vederea asigurării bunei funcționări a pieței valutare interne.

Totuși, reglementarea defectuoasă a unor prevederi din conținutul proiectului propus riscă să amenințe activitatea entităților publice responsabile de controlul respectării legislației valutare, fapt ce va compromite interesul public (analiza detaliată este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză anticorupție).

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

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

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

- 1 -

Pct.28 - art.55 alin.(4) lit.g) din proiectul de lege -

(4) Drept temeiuri pentru refuzul de a elibera autorizația servesc, de asemenea: [...]

g) constatarea Băncii Naționale a Moldovei că operațiunea valutară pentru care se solicită eliberarea autorizației poate avea un impact negativ asupra asigurării stabilității pieței valutare interne și/sau implementării politicii valutare a statului.”;

Obiecții:

Normă propusă stabilește drept temei de refuz în eliberarea autorizației constatarea Băncii Naționale a Moldovei a prezenței impactului negativ asupra asigurării stabilității pieței valutare interne și/sau implementării politicii valutare a statului pentru operațiunea valutară pentru care se solicită eliberarea autorizației.

Analizând norma propusă și cadrul normativ pertinent, se constată caracterul general și superficial al dispoziției enunțate lipsind posibilitatea de determinare a criteriilor conform cărora poate fi calificată ca periculoasă operațiunea valutară supusă autorizării respective, precum și lipsește cadrul normativ pertinent din care ar rezulta reglementarea activităților considerate a fi periculoase sau interzise în contextul asigurării stabilității pieței valutare interne și/sau implementării politicii valutare a statului.

În sensul dat, reglementarea normei în redacția propusă, conferă acesteia un caracter general și interpretabil, sub aspectul posibilității aplicării redundante/excesive a acestui temei de refuz, în vederea determinării solicitantului la acțiuni coruptibile. Respectiv, se creează precondiții pentru apariția manifestărilor de corupție, care, în consecință, pot duce la limitarea dreptului solicitantului de a efectua operațiuni valutare supuse autorizării, fiind astfel posibilă compromiterea activității pe piața valutară.

Totodată, acest tip de reglementare poate crea pericolul unei concurențe neloiale, pe motivul autorizării unei activități din domeniul valutar unui solicitant, iar altuia să-i fie refuzată același tip de solicitare, fiind invocat temeiul prevăzut de norma propusă.

Având în vedere caracterul ambiguu și general al normei propuse, fără a fi indicate criteriile de determinare a pericolului periclitării stabilității pieței valutare interne și/sau implementării politicii valutare a statului, această normă poate fi folosită de exponenții publici pentru a estorca în mod continuu remunerații ilicite de la subiecții acestor raporturi juridice, ceea ce va prejudicia în mod catastrofal securitatea financiară a statului și stabilitatea valutară, aceste „taxe” în mod inevitabil urmând a fi incluse în formarea cursului valutar a monedei naționale cu consecințele de rigoare sub formă de inflație și alte perturbații financiar-economice.

În context, sunt relevante constatările Curții Constituționale din Hotărârea nr.5/2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art.10 pct.4 și pct.5 din Legea nr. 845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, care indică că: „ 44. *Articolul 1 alin. (3) din Constituție proclamă Republica Moldova ca un stat de drept și democratic. Curtea reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.* 45. *Curtea menționează că exigențele statului de drept presupun inter alia asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).* 46. *În acest context, Curtea reține că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.”*

Recomandări:

Redactarea normei cu indicarea precisă a criteriilor conform cărora operațiunea valutară supusă autorizării poate fi calificată că va putea avea un impact negativ asupra asigurării stabilității pieței valutare interne și/sau implementării politicii valutare a statului.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stimularea concurenței neloiale

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Banca Națională a Moldovei și are drept scop aprobarea unor amendamente la Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și la Legea nr.62/2008 privind reglementarea valutară, în vederea consolidării reglementărilor aferente domeniului valutar. În special, se propune ajustarea unor termeni, stabilirea unor prevederi noi privind licențierea și condițiile de activitate ale unităților de schimb valutar, autorizarea operațiunilor valutare de către BNM, luarea la evidență a de către BNM unor împrumuturi/credite sau garanții primite de către rezidenți de la nerezidenți, stabilirea condițiilor ce țin de importul/exportul numerarului în monedă națională și valută străină și a cecurilor de călătorie în valută străină de către anumite categorii de persoane juridice rezidente și nerezidente, precum și documentele care urmează a fi prezentate de către persoanele juridice organelor vamale, etc.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigourile de transparență decizională.

Deși prevederile proiectului de lege reglementează aspecte de interes public, totuși, prevederea generală și superficială a temeiului de refuz în eliberarea autorizației pentru efectuarea operațiunii valutare, în lipsa unor criterii precise în baza cărora operațiunea valutară să poată fi calificată ca având un impact negativ asupra asigurării stabilității pieței valutare interne și/sau implementării politicii valutare a statului, norma riscă să ducă la stimularea unui comportament coruptibil din partea exponenților publici, prin aplicarea abuzivă și discreționară a acestui temei de refuz, fapt care, în consecință, va putea compromite activitatea în domeniul reglementării valutare.

Prin urmare, întru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune redactarea acestora prin prisma recomandărilor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

05.07.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, *Inspector principal*

