



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 315/26.09.18
cy

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

Nr. 06/2-5634 din 05.10. 2018
La nr. 315 din 26.09.2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului de lege pentru modificarea art. 58 din Legea privind redresarea și rezoluția băncilor.

Anexă: potrivit textului – 3 (trei) file.

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO

Ex.: Creciun Ilie
Tel.: 022 257 308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2115</u>
"09"	<u>10</u> 20 <u>18</u>
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5447 din 04.10.2018

la proiectul de lege pentru modificarea art.52 din Legea privind redresarea și rezoluția băncilor

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 Republicii Moldova, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 normativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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".

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, „Prin prezentul proiect de lege se propune modificarea art. 52 din Legea privind redresarea și rezoluția băncilor. Se propune redarea propoziției a doua într-o nouă redacție potrivit căreia Banca Națională a Moldovei va putea prelungi, în mod excepțional, perioada de desemnare a unui administrator temporar, de câte ori este necesar, în cazul în care condițiile privind desemnarea administratorului temporar continuă să fie îndeplinite".

Analizând normele elaborate s-a constatat că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Proiectul urmărește satisfacerea interesului public de a ajusta o normă juridică astfel încât să fie înlăturate ambiguitățile și diferențele de tratare la aplicarea în practică a acesteia.

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*".

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului.

Totuși, considerăm că autorul proiectului, în nota informativă, nu explică dacă prelungirea perioadei de desemnare a administratorului temporar constituie o împrejurare exceptională sau una ordinară.

Utilizarea într-o normă juridică, referitor la același fapt și aceleași împrejurări, a expresiilor „în mod excepțional” și „ori de câte ori este necesar” nu denotă claritate și precizie.

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*".

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune alocarea mijloacelor financiare din bugetul de stat.

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, [...]".

Amendamentul propus prin proiect este formulat de o manieră care nu stabilește cu certitudine dacă acțiunea Băncii Naționale a Moldovei de prelungire a perioadei de desemnare a administratorului temporar poartă un caracter excepțional sau nu. Or, la aplicarea în practică, chestiunea respectivă poate conduce la lipsa unei poziții și interpretări unice. Aspectele detaliate sunt relevate la compartimentul III din prezentul Raport.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

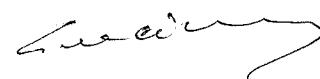
Proiectul reglementează activitatea Băncii Naționale a Moldovei în ceea ce privește dreptul acestei autorități de a prelungi perioada de desemnare a administratorului temporar. Problematika proiectului constă în faptul că formularea normei este de o manieră permisivă, lăsând la discreția autorității publice de a decide prelungirea perioadei sau nu. Întru evitarea pericolului discreției excesive a autorității, se impune redactarea normei într-o manieră imperativă, astfel încât la întrunirea condițiilor reglementate de lege, aceasta să întreprindă măsurile necesare.

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 -
<p>Obiecție generală asupra proiectului</p> <p>„Art. I - Articolul 52 din Legea nr. 232 din 3 octombrie 2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [...], se modifică după cum urmează:</p> <p>Propoziția a doua din art. 52 va avea următorul cuprins:</p> <p><i>„Banca Națională a Moldovei poate prelungi, în mod excepțional, perioada de desemnare a unui administrator temporar, ori de câte ori este necesar, în cazul în care condițiile privind desemnarea administratorului temporar continuă să fie îndeplinite”.</i></p>
<p>Obiecții:</p> <p>Se impune a fi menționat faptul că reglementarea prevăzută în proiect este redată de o manieră contradictorie. Reglementarea potrivit căreia perioada de desemnare a administratorului temporar se poate prelungi „în mod excepțional” și „ori de câte ori este necesar” creează confuzie referitor la regimul juridic al acestei prelungiri.</p> <p><i>Primo</i>, o dată ce se eclipsează <u>caracterul excepțional</u> al prelungirii perioadei de desemnare a administratorului temporar prin introducerea sintagmei „ori de câte ori este necesar”, este important ca Banca Națională a Moldovei să prelungească perioada respectivă de fiecare dată când sunt întrunite condițiile legale. Astfel, cuvântul „poate” nu este relevant în cadrul noii abordări și urmează a fi exclus, pentru a preveni abuzurile și atitudinile preferențiate.</p> <p><i>Secundo</i>, atribuirea unei norme juridice, cu privire la același fapt și aceleași împrejurări, atât a caracterului excepțional, cât și a caracterului „ori de câte ori este necesar”, reprezintă o tratare îndoielnică. Or, legiuitorul urmează să aprecieze concret regimul juridic al prelungirii perioadei de desemnare a administratorului temporar.</p>



În acest context, având în vedere scopul enunțat de autor în nota informativă și interesul public urmărit, se recomandă următoarea redacție a normei analizate din proiect: „*Banca Națională a Moldovei prelungește perioada de desemnare a unui administrator temporar, în cazul în care condițiile privind desemnarea administratorului temporar continuă să fie îndeplinite*”.

Concomitent, se recomandă examinarea garanțiilor existente în acest domeniu și suficiența acestora pentru a nu admite ingerințe ilegale în drepturile și interesele legale ale persoanelor din partea Băncii Naționale a Moldovei.

Pericolul coruptibilității normei din proiect constă în posibilitatea de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.

Recomandări:

Rredactarea normei analizate în următorul mod: „*Banca Națională a Moldovei prelungește perioada de desemnare a unui administrator temporar, în cazul în care condițiile privind desemnarea administratorului temporar continuă să fie îndeplinite*”.

Examinarea garanțiilor existente în acest domeniu și suficiența acestora pentru a nu admite ingerințe ilegale în drepturile și interesele legale ale persoanelor din partea Băncii Naționale a Moldovei.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare

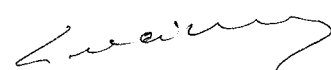
IV. Concluzia expertizei

Proiectul prevede modificarea art. 52 din Legea privind redresarea și rezoluția băncilor. Astfel, se propune redarea propoziției a doua într-o nouă redacție potrivit căreia Banca Națională a Moldovei va putea prelungi, în mod excepțional, perioada de desemnare a unui administrator temporar, ori de câte ori este necesar, în cazul în care condițiile privind desemnarea administratorului temporar continuă să fie îndeplinite.


Reglementarea prevăzută în proiect este redată de o manieră contradictorie. Reglementarea potrivit căreia perioada de desemnare a administratorului temporar se poate prelungi „*în mod excepțional*” și „*ori de câte ori este necesar*” creează confuzie referitor la regimul juridic al acestei prelungiri. În acest context, nici în nota informativă nu sunt relevate careva explicații.

Totodată, formularea normei din proiect este de o manieră permisivă, lăsând la discreția Băncii Naționale a Moldovei de a decide prelungirea perioadei de desemnare a administratorului temporar sau nu. Întru evitarea pericolului discreției excesive a autorității, se impune redactarea normei într-o manieră imperativă, astfel încât la întrunirea condițiilor reglementate de lege, autoritatea să întreprindă acțiunile legale.

Prin urmare, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul de lege prin prisma recomandărilor și aspectelor elucidate în prezentul Raport de expertiză anticorupție.



04.10.2018



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Ilie Creciun , Inspector principal