

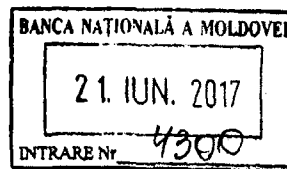
CENTRUL
NAȚIONAL ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfint 198
Tel. 24-36-41

Nr. 06/2 - 3599 din „21” iunie 2017



La nr.19-0112/24/2137 din 20 iunie 2017

Banca Națională a Moldovei

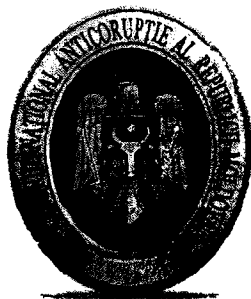
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului de lege privind activitatea băncilor.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție - 3 file.*

Director adjunct

Cristina ȚARNĂ

Ex: Călin Țepordei
Tel: 0 (22) 257-376



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4234 din 21.06.2017

la proiectul de lege privind activitatea băncilor și supravegherea prudențială a societăților de investiții (parvenit în mod repetat pentru efectuarea expertizei anticorupție)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție, aprobate prin Ordinul nr.179 din 17 noiembrie 2016 a directorului Centrului Național Anticorupție.

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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Banca Națională, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

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, textul proiectului, nota informativă și materialele aferente au fost plasate pe pagina web oficială a Băncii Naționale <http://www.bnm.md> la data de 30 decembrie 2016 fiind întrunite cerințele legale cu privire la

transparența în procesul decizional.

De menționat că anterior proiectul a fost supus expertizei anticorupție (Raport nr.ELO17/4187 din 06.06.2017). Ca urmare a obiecțiilor și recomandărilor expuse de către CNA, autorul a organizat dezbateri pentru soluționarea divergențelor apărute.

Respectiv, proiectul în redacție modificată a fost prezentat repetat pentru efectuarea expertizei anticorupție.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul „are ca scop substituirea integrală a existentei Legii nr.550-XIII din 21.07.1995 instituțiilor financiare și crearea unui cadru legislativ aferent activității băncilor din Republica Moldova”.

„Prin proiectul legii în cauză, autorii își propun dezvoltarea semnificativă a funcției de supraveghere prudențială și a instrumentelor disponibile acesteia”.

Astfel, reieșind din prevederile proiectului se constată că scopul identificat corespunde celui enunțat de autor în nota informativă.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesele statului prin stabilirea unui cadru legal aferent activității băncilor și societăților de investiții adaptat la rigorile cadrului comunitar.

În mare parte proiectul reglementează măsurile ce urmează a fi aplicate de către autoritățile de supraveghere și bănci pentru a asigura un sector bancar solid și transparent, ceea ce nu contravine interesului public.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de *”nota informativă care include:*

a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;

b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;

c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.”

Autorul a argumentat necesitatea promovării proiectului din perspectiva necesității actualizării cadrului legal la condițiile economice ale țării.

În acest sens, se menționează că *„Proiectul de lege va substitui Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21.07.1995 și va crea un nou cadru legislativ aferent activității băncilor din Republica Moldova. De asemenea, proiectul de lege va aduce în legislația autohtonă cele mai bune standarde și practici internaționale aferente procesului de licențiere, reglementare și supraveghere efectuat de Banca Națională a Moldovei.”*

Reieșind din cele expuse, se consideră că nota informativă corespunde cerințelor art.20 al Legii nr.780/2001.

1.5.2. Argumentarea economică-financiară. Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Deși autorul nu a făcut specificări cu privire la analiza economico-financiară, se constată că aprobarea proiectului de lege nu implică cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative *„textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]

e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]

g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;

h) se evită tautologiile juridice; [...]”

Cu referire la limbajul proiectului, se evidențiază sintagma „sau nu” utilizată în conținutul noțiunilor „depozit” și „persoană” de la art.3. Fiind ambiguă, sintagma generează oportunitatea băncilor de a desfășura activități cu depozite indiferent dacă suma de bani depusă este atestată de vreun document confirmativ și de a implica în activitatea bancară terțe persoane neînregistrate în modul corespunzător.

Astfel, normele din proiect care conțin noțiunile „depozit” și „persoană” vor putea fi aplicate eronat sau ar putea fi interpretate în sensul aplicării în mod convenabil a reglementărilor, fără riscul de a suporta careva consecințe.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Autorul reglementează în conținutul proiectului norme cu privire la măsurile de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. În acest aspect, proiectul nu corespunde cerințelor Cadrului comunitar (Directiva 2013/36/UE și Directiva 2015/849/UE) or, prevederi cu privire la activitatea bancară necesită a fi reglementate separat de activitatea de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului.

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

Prin proiect sunt stabilite o serie de competențe pentru BNM în domeniul activității băncilor.

O atenție deosebită autorul a acordat funcției de supraveghere prudencială și a instrumentelor ce urmează a fi aplicate.

În acest sens, se instituie un set de drepturi și atribuții pentru Banca Națională a Moldovei în ceea ce ține de procesul de evaluare, supraveghere și sancționare a băncilor.

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>Titlul I Capitolul I Articolul 3</p> <p>Titlul I Dispoziții generale</p> <p>Capitolul I Domeniul de aplicare și definiții</p> <p>Articolul 3 Definiții</p> <p>depozit - sumă de bani depusă, care cumulativ satisface următoarele cerințe: [...]</p> <p>(c) este atestată <u>sau nu</u> de orice evidență scrisă, ori de orice chitanță, certificat, notă sau de un alt document al băncii care acceptă banii; [...]</p> <p>persoană - persoană fizică sau juridică, asociație, înregistrată ca atare <u>sau nu</u>; [...]</p> | | |
| | <p>Obiecții:</p> <p>Unele definiții expuse la articolul 3 sunt ambigui.</p> <p>În contextul în care acestea vor fi utilizate pe tot parcursul textului, există riscul interpretării abuzive a normelor în care sunt utilizate definițiile menționate supra.</p> <p>La lit.(c) a noțiunii „depozit” se admite ca suma de bani depusă să nu fie atestată de o evidență scrisă, chitanță, certificat, notă. Circulația banilor în lipsa documentelor confirmative creează condiții favorabile actelor de evaziune fiscală și spălarea banilor proveniți din infracțiuni, iar redacția actuală a noțiunii „depozit”, datorită sintagmei „sau nu” va legaliza acțiunile menționate.</p> <p>Obiecția este valabilă și în cazul sintagmei „sau nu” de la noțiunea „persoană” fiind admisă posibilitatea implicării în activitatea bancară a unor persoane neînregistrate sau externalizarea bunurilor și serviciilor către un furnizor ce nu este autorizat or, în asemenea mod se legalizează schemele de evaziune fiscală, spălare a banilor, îmbogățire ilicită, delapidarea fondurilor sau a patrimoniului prin intermediul unor terțe persoane fictive.</p> | | |
| | <p>Recomandarea:</p> <p>Sintagma „sau nu” de la noțiunile „depozit” și „persoană” va fi exclusă.</p> | | |
| | <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar interesului public • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - îmbogățire ilicită - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - spălare a banilor proveniți din infracțiuni - evaziune fiscală - escrocherie - fals în acte publice </td> </tr> </table> | <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar interesului public • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - îmbogățire ilicită - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - spălare a banilor proveniți din infracțiuni - evaziune fiscală - escrocherie - fals în acte publice |
| <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Promovarea intereselor contrar interesului public • Prejudicierea intereselor contrar interesului public • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - îmbogățire ilicită - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului - spălare a banilor proveniți din infracțiuni - evaziune fiscală - escrocherie - fals în acte publice | | |
| 2. | <p>Titlul III Capitolul VII art.95 alin.(2)</p> | | |

| | |
|--|--|
| <p>Titlul III Cerințe prudențiale</p> <p>Capitolul VII Prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului</p> <p>Articolul 95. Prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului</p> | |
| <p>Obiecții:</p> <p>Se consideră a fi inutil art.95, deoarece actualmente Legea nr.190-XVI din 26.07.2006 deja prevede cadrul normativ aferent măsurilor de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului.</p> <p>Cadrul normativ al Uniunii Europene reglementează distinct activitatea bancară și măsurile de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului. Astfel, Directiva 2013/36/UE, care urmează a fi transpusă, nu conține prevederi legate de prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, iar Directiva 2015/849/UE nu conține prevederi legate de supravegherea prudențială a băncilor.</p> <p>Acest principiu urmează a fi respectat și pentru cadrul normativ autohton adică, prevederi legate de prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului vor face obiectul unor acte normative distincte de proiectul propus de autor (similar legislației din domeniu a Bulgariei, României, Poloniei, Croației, Sloveniei, Letoniei etc.). În caz contrar, vor fi generate interpretări ale legislației în vigoare care, într-un final vor încuraja actele de spălare a banilor și finanțarea a terorismului.</p> | |
| <p>Recomandarea:</p> <p>Excluderea art.95</p> | |
| <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concurența normelor de drept | <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - spălare a banilor proveniți din infracțiuni - finanțarea terorismului |

IV. Concluzia expertizei

Proiectul presupune substituirea cadrului legal în vigoare aferent activității băncilor.

Anterior proiectul a fost supus expertizei anticorupție, iar autorul a organizat dezbateri pentru soluționarea obiecțiilor formulate în Raportul din data de 06.06.2017. Respectiv, redacția actuală a proiectului conține modificări și completări rezultate în urma dezbaterilor.

La promovarea proiectului au fost respectate cerințele legale cu privire la transparența în procesul decizional, iar nota informativă justifică suficient necesitatea noilor reglementări.

Totodată, limbajul proiectului și coerența legislativă a acestuia nu corespund cerințelor de tehnică legislativă, fiind admise norme ce pot fi interpretate abuziv sau aplicate în formula mai convenabilă.

Deficiențele identificate în prezentul raport ar putea fi lichidate, odată cu luarea în considerare a recomandărilor formulate.

21 iunie 2017



Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Călin Țepordei, inspector superior