



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/10131 din 25.11.2024

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (aspecte privind guvernanta instituțională) (număr unic 1015/MF/BNM/2024)

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 Republicii Moldova, iar autor nemijlocit este Banca Națională a Moldovei, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Totodată, conform prevederilor pct. 45 din Regulamentul Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 610/2018, proiectul este promovat de Ministerul Finanțelor.

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."*

Se constată că anunțul privind inițierea elaborării deciziei, precum și anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor www.mf.gov.md la compartimentul Transparență decizională/Procesul decizional, precum și pe portalul www.particip.gov.md

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă se menționează că:

„Elaborarea proiectului de lege este dictată de necesitatea alinierii legislației la standardele Uniunii Europene și la cele mai bune practici internaționale aferente guvernantei și autonomiei băncii centrale, care să răspundă actualelor rigori și angajamente, inter alia, la Acordul de Asociere încheiat între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat la 02.07.2024.

Angajamentul Republicii Moldova în ceea ce ține de independența băncii centrale devine imperios în contextul dobândirii de către Republica Moldova a statutului de candidat pentru aderare la Uniunea Europeană, impunând o atenție deosebită cu privire la transpunerea principiilor ce guvernează statutul băncii centrale, conturate în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și în Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, în rapoartele de convergență și opiniile Băncii Centrale Europene.

Suplimentar, necesitatea elaborării proiectului de lege derivă din prevederile Memorandumului cu privire la politicile economice și financiare, semnat cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și publicat la 13 iunie 2024, prin care Republica Moldova își menține angajamentul de a consolida în continuare autonomia instituțională și guvernanta BNM, în consultare cu FMI (pct.19), amendamentele fiind axate inclusiv pe următoarele domenii:

- consolidarea procedurilor aferente modificărilor în componența organelor decizionale ale BNM;
- clarificarea detaliilor privind activitatea structurilor de guvernanta și decizionale ale BNM, în special în ceea ce privește calificarea membrilor, componența organelor decizionale, durata mandatului membrilor comitetului executiv și ai consiliului de supraveghere.

Totodată, proiectul conține unele ajustări aferente regimului rezervelor obligatorii, în particular referitoare la modul de constituire a acestora, cât și la ratele de penalizare aplicate de Banca Națională a Moldovei, în cazul neconformării băncilor cu regimul rezervelor obligatorii”.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin „necesitatea alinierii legislației naționale la standardele Uniunii Europene și la cele mai bune practici internaționale aferente guvernantei și autonomiei băncii centrale”.

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 de fundamentare care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;
- c) obiectivele urmărite și soluțiile propuse;
- d) analiza impactului de reglementare;
- e) compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;
- f) avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;
- h) modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;
- i) măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ."

Nota de fundamentare stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „d) analiza impactului de reglementare”.

În nota de fundamentare la compartimentul Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative se menționează că: „Implementarea proiectului nu implică cheltuieli financiare și alocarea de mijloace financiare din contul bugetului 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, [...]"

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.

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.

Cu toate acestea, în proiect a fost atestată o lacună de reglementare în ce privește modul eficient de aplicare a instituției revocării membrilor Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv.

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului. Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc o ambiguitate administrativă privind modul de revocare a membrilor Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv.

Analiza acestui aspect este efectuată în 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 -

Art. I, alin. (2), punctul 11 din proiect - propunerea de completare a art. 23 din lege cu alin. (11/1) -

Art. I, alin. (2) punctul 11 – art.23 din lege se completează cu alin. (11/1) cu următorul cuprins:
„(11/1) Hotărârea Parlamentului prin care se propune revocarea membrului Consiliului de supraveghere sau a membrului Comitetului executiv se trimite spre examinare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în ziua de lucru următoare zile adoptării acesteia. Președintele Republicii Moldova decide asupra propunerii de revocare a membrului Consiliului de supraveghere sau a membrului Comitetului executiv în termen de 30 de zile de la data înregistrării acesteia în Aparatul Președintelui”.

Obiecții:

Norma urmează să fie analizată în corelare cu alte prevederi care reglementează modul de revocare a subiecților enumerați.

Astfel, menționăm că potrivit alin. (10) al art. 23 în redacția din proiect – Orice membru al Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv poate fi revocat de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Parlamentului, înaintată conform procedurii prevăzute la alin. (10/1) – (11/1), numai în cazul în care nu mai îndeplinește condițiile de exercitare a atribuțiilor sau a comis o încălcare gravă.

Totodată, potrivit alin. (12) al aceluiași articol 23, în redacția propusă de autor – Acțiunea prin care se contestă Hotărârea de revocare se judecă în termen de 3 luni de la data depunerii acesteia la Curtea de Apel Chișinău.

Un prim aspect la care atragem atenția este faptul că normele lacunar reglementează modul de exercitare a atribuției Președintelui Republicii Moldova, or din norme nu se cunoaște dacă Președintele urmează să decidă prin emiterea unui decret în acest sens sau în cazul în care nu consimte justificarea revocării care sunt acțiunile în acest sens.

Un alt aspect pe care îl menționăm este faptul că se menționează că „hotărârea de revocare se contestă”,

or, după normele din proiect se atestă că Parlamentul emite o hotărâre prin care propune Președintelui Republicii Moldova de a decide revocarea (alin. (10) și alin. (11) al art.23).

În altă ordine de idei, menționăm că potrivit alin. (3) și (4) al art. 23 se deduce că Parlamentul emite actul de numire a subiecților reglementați de norme, or în cazul alin. (10), alin. (11), alin. (11/1) se face referință la adoptarea unei hotărâri de Parlament prin care se propune revocarea.

Astfel, în aceste situații sunt incidente prevederile Legii nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, (conform anexei la lege – Guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorul Băncii Naționale a Moldovei, membru al Consiliului de supraveghere al Băncii Naționale a Moldovei sunt persoane cu funcții de demnitate publică) în special art. 22 alin. (3) care stabilește că: „În cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție” și prevederile Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative care la art. 13 face referință la actele Președintelui Republicii Moldova – În temeiul art. 94 din Constituție, pentru exercitarea atribuțiilor sale, Președintele Republicii Moldova emite decrete cu caracter normativ, care reglementează relațiile sociale în domeniile de competență stabilite de lege, cu excepția decretelor emise întru exercitarea atribuțiilor constituționale.

În final, considerăm că este creată o ambiguitate administrativă în privința modului de revocare a membrilor Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv.

Recomandări:

Propunem autorului completarea proiectului cu norme sau modificarea normelor existente prin care să se determine acțiunile Președintelui Republicii Moldova ce ține de a decide asupra propunerii de revocare a membrului Consiliului de supraveghere sau a membrului Comitetului executiv – care este actul juridic care urmează a fi emis în cazul acceptării propunerii de revocare și, respectiv, în cazul neacceptării revocării.

Totodată, urmează a se clarifica aspectul privind actul juridic care poate fi contestat în instanță, or Parlamentul conform normei din proiect emite doar un act prin care propune revocarea persoanei.

La fel, urmează să se analizeze dacă nu se impune a se face referință în textul legii ca norma propusă la art. 23 alin. (11/1) să fie calificată ca o normă derogatorie de la norma art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

În nota informativă se menționează că:

„Elaborarea proiectului de lege este dictată de necesitatea alinierii legislației la standardele Uniunii Europene și la cele mai bune practici internaționale aferente guvernantei și autonomiei băncii centrale, care să răspundă actualelor rigori și angajamente, inter alia, la Acordul de Asociere încheiat între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat la 02.07.2024.

Angajamentul Republicii Moldova în ceea ce ține de independența băncii centrale devine imperios în contextul dobândirii de către Republica Moldova a statutului de candidat pentru aderare la Uniunea Europeană, impunând o atenție deosebită cu privire la transpunerea principiilor ce guvernează

statutul băncii centrale, conturate în Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene și în Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene, în rapoartele de convergență și opiniile Băncii Centrale Europene.

Suplimentar, necesitatea elaborării proiectului de lege derivă din prevederile Memorandumului cu privire la politicile economice și financiare, semnat cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și publicat la 13 iunie 2024, prin care Republica Moldova își menține angajamentul de a consolida în continuare autonomia instituțională și guvernanta BNM, în consultare cu FMI (pct.19), amendamentele fiind axate inclusiv pe următoarele domenii:

- consolidarea procedurilor aferente modificărilor în componența organelor decizionale ale BNM;*
- clarificarea detaliilor privind activitatea structurilor de guvernanta și decizionale ale BNM, în special în ceea ce privește calificarea membrilor, componența organelor decizionale, durata mandatului membrilor comitetului executiv și ai consiliului de supraveghere.*

Totodată, proiectul conține unele ajustări aferente regimului rezervelor obligatorii, în particular referitoare la modul de constituire a acestora, cât și la ratele de penalizare aplicate de Banca Națională a Moldovei, în cazul neconformării băncilor cu regimul rezervelor obligatorii”.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului. Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc o ambiguitate administrativă privind modul de revocare a membrilor Consiliului de supraveghere sau al Comitetului executiv.

Analiza acestui aspect este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

25.11.2024

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2024.11.25 11:16:15 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

