

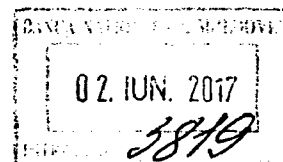
CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE
AL REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

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

Nr. 06/a · 3157 din 30.05 2017
La nr.19-0102/13/1415 din 26 aprilie 2017



Banca Națională a Moldovei

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.*

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO17/4167 din 29.05.2017

la proiectul de lege cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar

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, aprobată 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 Republicii Moldova, autor nemijlocit – Banca Națională a Moldovei, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea*

elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.” Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că “Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.”

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Băncii Naționale a Moldovei, 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.

Anunțul privind organizarea consultării publice, proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Băncii Naționale a Moldovei cu respectarea termenului de 10 zile lucrătoare acordat părților interesate pentru a putea prezenta recomandări, precum și a cerințelor de conținut prevăzute în Anunțul-tip privind organizarea consultării publice a proiectului de decizie din anexa la Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.967 din 02.08.2016.

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului au fost respectate parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute de cadrul legal ce reglementează mecanismul de consultare publică în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Scopul promovării proiectului constă în *„îmbunătățirea cadrului legal aferent supravegherii prudentiale”*.

Potrivit autorului *„proiectul de lege abordează problema riscurilor prudentiale suplimentare identificate la nivelul unui conglomerat financiar, cu accent pe cerințele referitoare la adecvarea capitalului, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, sistemele de control intern și procedurile de gestionare a riscurilor”*.

Astfel, proiectul urmează să creeze bază legală pentru exercitarea supravegherii băncilor, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții din perspectiva apartenenței la un grup cu activități inter-sectoriale care formează un conglomerat financiar.

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

Proiectul promovează interesul statului de a institui un cadru legal bine definit care ar consolida capacitatea Băncii Naționale a Moldovei și a altor autorități competente în domeniu bancar, asigurărilor și al activității societăților de investiții pentru exercitarea supravegherii suplimentare a băncilor, a societăților de asigurare și a societăților de investiții din perspectiva apartenenței la un grup cu activități inter-sectoriale care formează un conglomerat financiar.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă. În conformitate cu art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001 – *„grupul de lucru întocmește o notă 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) referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelului compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză”.

Autorul menționează în nota informativă că „proiectul de lege cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, a asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar este elaborat în scopul îmbunătățirii cadrului legal aferent supravegherii prudențiale, luând în considerare angajamentele Republicii Moldova în contextul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și evoluțiile pe piețele financiare internaționale care au determinat apariția unor grupuri financiare prestatoare de servicii și produse aferente diferitor sectoare financiare denumite conglomerate financiare”.

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

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”.

Analizând prevederile proiectului, se constată că aprobarea proiectului de lege nu implică cheltuieli financiare suplimentare din bugetul public național, fapt confirmat și de către autor în nota informativă.

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; [...]

Conținutul proiectului este expus în limbă simplă, clară și concisă, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Proiectul conține reglementări ce se referă la activitatea entităților publice și a agenților publici care activează în cadrul entităților date.

Astfel, proiectul reglementează activitatea autorităților competente, autorităților competente relevante și a coordonatorului desemnat care urmează să întreprindă acțiunile necesare ce se impun în vederea asigurării supravegherii suplimentare a entităților reglementate care aparțin la nivelul unui conglomerat financiar.

Totuși, unele norme din proiect atribuie entităților publice drepturi discreționare care pot fi calificate ca premise legale de comitere a unor manifestări de corupție.

În acest sens, se atrage atenția la normele care acordă dreptul autorităților competente, coordonatorului și altor autorități competente relevante de a decide fără criterii clare. Normele statuate la art.4, la art.7, la art.8, la art.11 și la art.13 constituie reglementări coruptibile care pot fi aplicate într-un mod discreționar și, astfel, pot conduce la aplicarea discriminatorie a acestora, la o previzibilitate și o transparență redusă în acțiunile entităților publice și la o aplicare neuniformă a prevederilor legale care constituie cadru legal special cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.

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

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

Totuși, normele care atribuie entităților publice dreptul discreționar de a decide interpretarea și aplicarea normei în dependență de interes și scop pot duce la încălcarea prevederilor articolului 16 din Constituția Republicii Moldova care consfințește principiul egalității în fața legii.

Astfel, art.16 alin.(2) prevede că „toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială”.

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

1.	<p>Art.4, art.7, art.8</p> <p>Articolul 4 „Praguri pentru identificarea conglomeratului financiar”</p> <p>Alin.(6) – În cazul în care grupul nu atinge pragul menționat la alin.(2) din prezentul articol, <u>autoritățile competente relevante pot decide de comun acord să nu mai considere grupul un conglomerat financiar și să nu aplice prevederile referitoare la (...).</u></p> <p>Alin.(7) – În cazul în care grupul atinge pragul menționat la alin.(2) din prezentul articol, dar subsectorul cel mai puțin important nu depășește 500 milioane lei, <u>autoritățile competente pot decide de comun acord să nu considere grupul un conglomerat financiar și să nu aplice prevederile referitoare la (...).</u></p> <p>Alin.(8) – Deciziile, luate în conformitate cu alin.(6)-(7) din prezentul articol, se notifică celorlalte autorități competente și sunt făcute publice de către autoritățile competente, <u>mai puțin în cazul unor situații excepționale.</u></p> <p>Alin.(10) – În sensul aplicării prevederilor alin.(1)-(2), <u>autoritățile competente relevante pot, în cazuri excepționale și de comun acord, să înlocuiască criteriul (...).</u></p> <p>Alin.(13) – Pe parcursul perioadei menționate la alin.(11)-(12), <u>coordonatorul poate decide, cu acordul celorlalte autorități competente relevante ca rapoartele sau sumele mai mici menționate la alin.(11)-(12) să nu mai fie aplicabile.</u></p> <p>Articolul 7 „Adecvarea capitalului”</p> <p>Alin.(9) – Coordonatorul <u>poate decide să nu includă</u> o anumită entitate în calculul cerințelor suplimentare de adecvare a capitalului.</p> <p>Alin.(11) – În cazul menționat la alin.(9) lit.c), <u>cu excepția cazurilor de urgență, coordonatorul consultă celelalte autorități competente relevante înaintea luării unei decizii.</u></p> <p>Articolul 8 „Concentrarea riscurilor și tranzacțiile în interiorul grupului”</p> <p>Alin.(3) – <u>Dacă nu se stabilește altfel de către coordonator, o tranzacție în interiorul grupului se consideră a fi semnificativă dacă valoarea acesteia depășește cel puțin 5% din valoarea totală a cerințelor de adecvare a capitalului la nivelul unui conglomerat financiar.</u></p> <p>Obiecții:</p> <p>Prin utilizarea verbului „a putea” la cazul gramatical corespunzător, precum și a sintagmelor „cu excepția cazurilor de urgență”, „cazuri/situații excepționale” și „dacă nu se stabilește altfel de către coordonator” normele instituie drepturi discreționare atât coordonatorului, cât și autorităților competente relevante.</p> <p>În aceste condiții, sunt create condiții propice manifestărilor de corupție prin exercitarea drepturilor instituite de lege în dependență de caz și interes.</p> <p>Mai mult decât atât, autorul proiectului conferă coordonatorului, autorităților competente relevante doar drepturi, evitând a stipula expres și anumite obligații care urmează să le întreprindă în anumite situații concrete.</p> <p>Or, există riscul ca într-o situație juridică identică subiecții raporturilor juridice să fie tratați în mod diferențiat și neechitabil cu încălcarea principiului egalității în fața legii consfințit de Constituția</p>
----	---

	<p>Republicii Moldova la articolul 16. Implementarea unor astfel de norme duce în mod necondiționat la legalizarea actelor de corupție în ce privește depășirea atribuțiilor de serviciu, abuz de serviciu, precum și la încurajarea sau facilitarea actelor de corupere pasivă.</p> <p>Recomandarea: Normele care atribuie drepturi discreționare coordonatorului și autorităților competente relevante prin utilizarea sintagmelor sus-menționate urmează să fie excluse din proiect.</p> <p>Totodată, normele din articolele analizate urmează să fie completate cu obligații clare ale coordonatorului și ale autorităților competente relevante în situații concrete, excluzând riscul acordării interpretării discreționare a modului de acțiune a acestora.</p> <table border="1" data-bbox="235 589 1364 997"> <tr> <td data-bbox="235 589 771 997"> <p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevederi discriminatorii • Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative </td> <td data-bbox="771 589 1364 997"> <p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă </td> </tr> </table>	<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevederi discriminatorii • Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevederi discriminatorii • Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă 		
2.	<p>Articolul 11</p> <p>Articolul 11 „Criterii pentru desemnarea coordonatorului”</p> <p>Alin.(3) – <u>În anumite cazuri, autoritățile competente relevante pot, de comun acord, să nu aplice criteriile prevăzute în prezentul articol, dacă aplicarea lor ar fi inadecvată, având în vedere structura conglomeratului și importanța relativă a activităților acestuia în diferite țări...()</u></p> <p>Obiecții:</p> <p>Articolul 11 conține criterii/principii pentru desemnarea coordonatorului (responsabil de coordonarea și exercitarea supravegherii suplimentare).</p> <p>Cu toate acestea, autorul proiectului propune că „în anumite cazuri” autoritățile competente „pot să nu aplice criteriile prevăzute”.</p> <p>Se consideră că sintagmele sus-menționate ar putea fi interpretate diferit, de la caz la caz, generând manifestări de corupție. Astfel, norma în speță conține un element de imprevizibilitate, de incertitudine legat de stabilirea cazurilor în care autoritățile competente pot deroga de la norma legală și să nu aplice criteriile prevăzute la desemnarea coordonatorului.</p> <p>În aceste condiții, în dependență de interese, la stabilirea criteriilor de evaluare a candidaților pot fi comise intenționat erori grave în vederea excluderii unor criterii.</p> <p>Astfel, norma va constitui un „paravan legal” de justificare a acțiunilor autorităților competente de a nu aplica criterii clare de selectare a coordonatorului, ceea ce în final se va solda cu legalizarea acțiunilor coruptibile manifestate prin abuz de serviciu și depășire a atribuțiilor de serviciu. La fel, norma va constitui o pârghie de a comite alte manifestări de corupție, precum trafic de influență, influențare necorespunzătoare sau chiar corupere pasivă a factorilor de decizie care urmează să selecteze coordonatorul.</p>		

<p>Recomandarea: Procedura desemnării coordonatorului urmează să fie efectuată într-un mod cât mai transparent. Orice normă care instituie excepții nefondate de la regula generală riscă să determine apariția manifestărilor de corupție.</p> <p>Se propune autorului excluderea alin.(3) din conținutul art.11 din proiect în vederea eliminării factorilor de risc identificați.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevederi discriminatorii • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă - trafic de influență - influențare necorespunzătoare
<p>3. Articolul 13</p> <p>Articolul 13 „Cooperarea și schimbul de informații între autoritățile competente”</p> <p>Alin.(5) – O autoritate competentă <u>poate decide să nu consulte</u> celelalte autorități <u>în cazuri de urgență</u> sau când o astfel de consultare ar putea compromite eficiența deciziilor.</p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Norma instituie dreptul autorității competente să decidă de a nu consulta celelalte autorități „în cazuri de urgență” sau când o astfel de consultare „ar putea compromite eficiența deciziilor”.</p> <p>Norma instituie o excepție neargumentată, or nu se cunoaște după care criterii se va conduce autoritatea competentă în stabilirea „cazurilor de urgență”, precum și care sunt criteriile de determinare a cazurilor când o astfel de consultare „ar putea compromite eficiența deciziilor”.</p> <p>Norma, deci, comportă un sens ambiguu care lasă loc de interpretări, iar la aplicare va avea ca efect legalizarea acțiunilor coruptibile ale factorilor de decizie din cadrul autorității competente în luarea deciziilor privind consultarea cu celelalte părți în cadrul cooperării manifestate prin abuz de serviciu și depășirea atribuțiilor de serviciu.</p>	
<p>Recomandarea: Definirea cazurilor de urgență în care autoritatea competentă va avea dreptul să nu consulte celelalte autorități competente în luarea deciziei sau, în caz contrar, norma urmează să fie exclusă din proiect.</p> <p>Astfel, va fi eliminat caracterul discreționar și confuz al dreptului autorității competente în luarea deciziei.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevederi discriminatorii • Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive • Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul entității publice de a îndeplini acțiuni • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășirea atribuțiilor de serviciu • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - corupere pasivă

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar este elaborat în vederea stabilirii unor reguli de supraveghere suplimentară a entităților reglementate, care fac parte dintr-un conglomerat financiar, în scopul asigurării stabilității financiare și a protejării deponenților, asiguraților și investitorilor.

În unele norme din proiect sunt stabilite drepturi excesive, discreționare, care constituie în sine un potențial pericol de coruptibilitate ce riscă să atenteze la o aplicare uniformă a legii.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție se impune o analiză a acestora prin prisma celor constatate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

29 mai 2017

Experți ai Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim Curmei, șef secție

