

24 Aprilie 2012, nr. 533

## **RAPORT DE EXPERTIZĂ**

### **la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – aart.2, 3, 5, ș.a.; Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător – art.8; ș.a.)**

(înregistrat în Parlament cu numărul 537 din 19 Martie 2012)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – aart.2, 3, 5, ș.a.; Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător – art.8; ș.a.).

### **Evaluarea generală**

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Banca Națională, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei de fundamentare, proiectul de lege are drept scop ajustarea cadrului legislativ care reglementează activitatea Băncii Naționale a Moldovei la prevederile Tratatului privind Uniunea Europeană, ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene) și ale altor norme comunitare, precum și implementarea celor mai bune practici și standarde internaționale de activitate a unei bănci centrale.

Prin proiectul de lege menționat se propun un șir de amendamente la Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei în vederea acordării unui grad înalt al responsabilității BNM față de Parlament, corelat cu realizarea exigențelor comunitare vizînd independența băncilor centrale.

### **Fundamentarea proiectului**

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

- 5. Suficiența argumentării.** Nota informativă include o trecere sumară în revistă a principalelor amendamente de ordin administrativ ale BNM din proiectul de lege supus expertizării.

Totodată, se încalcă dispozițiile art. 22 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, întrucît nota de fundamentare la proiectul legii supus expertizei nu conține informații privind efectuarea expertizei juridice, financiare, anticorupție.

**6. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative 780-XV din 27.12.2001, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În acest sens, nota informativă conține referințe la prevederile Tratatului privind Uniunea Europeană, ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene), precum și la opiniile și avizele privind modificările la legislația ce reglementează activitatea băncilor centrale ale statelor-membre ale Uniunii Europene (Opinia BCE referitor la unele modificări la Legea privind Banca Centrală a Lituaniei, 30.12.2005; Opinia BCE referitor la unele modificări la Legea privind Banca Centrală a Sloveniei, 13.03.2006).

**7. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Nota informativă nu face nici o referință la faptul că ar fi fost făcută o evaluare sau estimare economico-financiară a proiectului sau ar fi fost efectuate anumite calcule economico-financiare.

**8. Analiza impactului de reglementare a proiectului.** Potrivit prevederilor art. 20 lit. d) și e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, se întocmește o notă informativă care include fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură, precum și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Astfel, nota informativă a proiectului nu conține informații potrivit cărora ar putea fi dedusă o eventuală analiză a impactului de reglementare.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Anumite prevederi ale proiectului de lege sînt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în p. 13 al prezentului Raport de expertiză.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație. În acest fel, sunt respectate cerințele art. 19 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul stabilește anumite atribuții ale Băncii Naționale a Moldovei. Comentariile detaliate asupra deficiențelor normelor de drept respective vor fi expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile de la p. 13 al prezentului raport de expertiză.

## 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I pct. 3	Articolul 5: la litera h), cuvintele ", prin consultări cu Guvernul," se exclud;	Potrivit art. 13 din Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990 Guvernul asigură, în limitele competenței sale, transpunerea în viață a politicii unice a statului în domeniul finanțelor, creditelor și circulației monetare (pct. 1), precum și promovează politica vamală și financiar-valutară (pct. 4).	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	În opinia noastră, acest amendament este incompatibil și concurează cu prevederile legale menționate și urmează a fi exclus.
2	Art. I pct. 3	Articolul 5: litera k) va avea următorul cuprins:  "k) întocmește statistica balanței de plăți, a poziției investiționale internaționale și a datoriei externe a Republicii Moldova;"	În conformitate cu art. 2 din Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006, datorie de stat externă este parte integrantă a datoriei de stat reprezentând totalul sumelor obligațiilor neonorate și dobânzilor datorate și neonorate, contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, de la nerezidenții Republicii Moldova. Valorile mobiliare de stat emise pentru a fi plasate pe piețele financiare internaționale, care sînt procurate de rezidenți ai Republicii Moldova sînt atribuite datoriei de stat externe.  Totodată, art. 9 alin. (1) din actul legislativ nominalizat statuează că, Ministerul Economiei, Banca Națională a Moldovei și alte autorități ale administrației publice centrale, precum și autoritățile administrației publice locale prezintă Ministerului Finanțelor informația necesară pentru întocmirea planului și a prognozelor anuale ale datoriei de stat, ale garanțiilor de stat și ale datoriei publice.  Mai mult, alin. (5) stabilește că, Ministerul Finanțelor generalizează datele statistice cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Informația cu privire la volumul și statutul datoriei publice, garanțiilor de stat și recreditării de stat este inclusă de către Ministerul Finanțelor în rapoartele sale periodice privind executarea bugetului de stat, prezentate Guvernului și Parlamentului (alin. 6).	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Propunerea legislativă în cauză necesită a fi revăzută.
3	Art. I pct. 4	Articolul 6: la alineatul (3), cuvîntul "solicitat" se substituie prin cuvîntul "primit";	Potrivit art. 39 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18 iulie 2003, proiectul de act normativ, însoțit de o notă informativă, prezentat spre avizare este examinat în termen de 10 zile. Dacă proiectul este voluminos ori complex sau dacă se cere studierea unor materiale suplimentare, termenul este de pînă la o lună în cazul în care conducătorii autorităților și instituțiilor interesate nu au stabilit altfel.  Mai mult decît atît, dacă în termenul stabilit nu s-a obținut răspunsul autorității sau a instituției interesate și nu a fost solicitată prelungirea	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Excluderea amendamentului propus.

			termenului de avizare, proiectul de act normativ se consideră avizat fără obiecții și propuneri.		
4	Art. I pct. 5, pct. 29	<p>5. Articolul 7 se completează cu alineatul (1/1) cu următorul cuprins:</p> <p>"(1/1) Banca Națională a Moldovei <u>poate</u> să încheie acorduri de colaborarea și schimb de informații cu autoritățile ce dețin competențe în reglementarea și supravegherea sectorului financiar și bancar din alte țări. ..."</p> <p>29. După capitolul VI se introduce capitolul VI/1 cu următorul cuprins:</p> <p>"Capitolul VI/1 Sistemul de plăți</p> <p>Articolul 49/1. Supravegherea sistemului de plăți în Republica Moldova</p> <p>....</p> <p>(2) În scopul supravegherii sistemului de plăți în Republica Moldova, Banca Națională <u>poate</u>:</p> <p>....</p>	Determinarea competenței după formula "poate" este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor, atunci când formulează ca drepturi, obligațiile sau îndatoririle autorităților și funcționarilor publici.	<b>Coruptibilitate</b> Lacune de drept Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea amendamentelor propuse.
5	Art. I pct 10	<p>La articolul 21:</p> <p>"(1) Anual, toate cheltuielile administrative și investițiile capitale ale Băncii Naționale se prevăd în devizul de cheltuieli și, respectiv, în alocațiile pentru investiții, care se aprobă de către Consiliul de supraveghere al Băncii Naționale și se verifică, în execuție, conform practicilor și procedurilor controlului și auditului intern.";</p>	<p>Art. 1 alin. (2) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21 iulie 1995, stabilește că, Banca Națională este o persoană juridică publică autonomă și <u>este responsabilă față de Parlament</u>.</p> <p>Excluderea coordonării devizului de cheltuieli cu Comisia pentru buget și finanțe a Parlamentului conduce la concurența normelor de drept ce constituie o incompatibilitate a prevederilor din proiect cu alte prevederi ale legii cadru. Conflictul este un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.</p>	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Lacune de drept	Redactarea prevederilor menționate.
6	Art. I pct. 11	<p>Articolul 22 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 22. Organele de conducere ale Băncii Naționale</p> <p>....</p> <p>(4) Comitetul executiv exercită conducerea executivă a Băncii Naționale și asigură</p>	Acest amendament conține norme de blanșetă și de trimitere care contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi, etc.	<b>Coruptibilitate</b> Norme de trimitere Norme de blanșetă Lacune de drept	Concretizarea normelor în cauză, astfel încât să conțină majoritatea detaliilor necesare să reglementeze clar soluționarea conflictelor de norme cu aceeași putere juridică.

		realizarea independentă a atribuțiilor de bază ale acesteia, <u>în modul stabilit de lege.</u> "			
7	Art. I pct. 12	<p>Articolul 23 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 23. Componenta, modul de numire și revocare a membrilor organelor de conducere</p> <p>(1) Consiliul de supraveghere este compus din 7 membri, astfel:</p> <p>....</p> <p><u>d) patru membri, care nu sunt salariați ai Băncii Naționale.</u></p>	<p>În opinia noastră, această propunere de modificare nu corelează cu pct. 14 din proiectul legii și creează un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și generând premise pentru aplicarea normei "convenabile" într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile.generează o incompatibilitate.</p> <p>Mai mult, nu este clar de către cine și din ce fonduri vor salarizați acești membri.</p>	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Concretizarea propunerii legislative menționate, astfel încât să conțină majoritatea detaliilor necesare.
8	Art. I pct. 15	<p>Articolul 26 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 26. Atribuțiile Consiliului de supraveghere</p> <p>(1) În exercitarea competențelor privind supravegherea, prevăzute la articolul 22 alineatul (3), Consiliul de supraveghere are următoarele atribuții:</p> <p>... e) determină fondul de salarizare a Băncii Naționale și nivelul salarizării membrilor Comitetului executiv, cu votul a cel puțin 2/3 din membrii numiți în funcție ai Consiliului de supraveghere;</p> <p>....</p> <p>k) determină cuantumul indemnizațiilor lunare ale membrilor Consiliului de supraveghere al Băncii Naționale, cu votul a cel puțin 2/3 din membrii numiți în funcție ai Consiliului de supraveghere. Indemnizația lunară se stabilește în mărime de pînă la 2 salarii medii lunare ale salariaților Băncii Naționale, calculate conform personalului scriptic în vigoare la momentul anului gestionar,"</p>	<p>Autorul stabilește unele atribuții extensive de reglementare, în virtutea cărora BNM este investită cu drepturi de reglementare normativă în domenii care îi depășesc competențele.</p> <p>Potrivit prevederilor art. 14 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199-XIX din 16 iulie 2010, salarizarea persoanelor cu funcții de demnitate publică se efectuează în modul, în condițiile și în mărimile prevăzute de Legea nr. 355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar sau de Legea salarizării nr. 847-XV din 14 februarie 2002.</p> <p>Mai mult, art. 1 alin. (2) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21 iulie 1995, stabilește că, Banca Națională este o persoană juridică publică autonomă și este responsabilă față de Parlament. Excluderea coordonării fondului de salarizare a BNM cu Comisia pentru buget și finanțe a Parlamentului conduce la concurența normelor de drept ce constituie o incompatibilitate a prevederilor din proiect.</p>	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Atribuții extensive de reglementare	Revizuirea amendamentelor propuse.
9	Art. I pct. 15	<p>Articolul 26 va avea următorul cuprins:</p> <p>"Articolul 26. Atribuțiile Consiliului de supraveghere</p>	<p>Determinarea competenței după formula "poate" este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor, atunci cînd formulează ca drepturi, obligațiile sau îndatoririle autorităților și funcționarilor publici.</p>	<b>Coruptibilitate</b> Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Revizuirea amendamentului propus.

		...  (4) Consiliul de supraveghere poate delega temporar împuternicirile sale, în totalitate sau parțial, Comitetului executiv, atunci cînd există <u>circumstanțe speciale care justifică o asemenea delegare.</u> "	Formularea ambiguă conținută în reglementare are un sens neclar sau echivoc și astfel permite interpretări abuzive. Aceasta poate fi calificată ca factor al coruptibilității în măsura în care acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul responsabililor de implementare și control al aplicării.		
10	Art. I pct. 16	Articolul 27 va avea următorul cuprins: "Articolul 27. Atribuțiile Comitetului executiv .... (2) Comitetul executiv exercită și alte atribuții, care nu revin prin lege Consiliului de supraveghere.	Autorul, prin propunerea legislativă menționată, stabilește unele atribuțiile extensive de reglementare, în virtutea cărora BNM este investită cu drepturi de reglementare normativă în domenii care îi depășesc competențele.  Mai mult, acestea sînt formulate de o manieră ambiguă, determinînd posibilitatea de a le interpreta diferit în diferite situații, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a deroga de la ele. Formularea neclară a atribuțiilor Comitetului executiv generează posibilitatea alegerii de către funcționar a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea amendamentului din proiect.
11	Art. I pct. 25	La articolul 39 alineatul (1), prima propoziție va avea următorul cuprins:  "În baza unui demers al Guvernului, Banca Națională acceptă depozite de la Ministerul Finanțelor și de la alte organe ale statului, în condiții de piață, <u>conform reglementărilor Băncii Naționale.</u> "	În conformitate cu art. 11 din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21 iulie 1995, în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale Banca Națională are dreptul să emită hotărîri, regulamente, instrucțiuni și ordonanțe. Actele normative ale Băncii Naționale, care sînt obligatorii pentru instituțiile financiare și alte persoane juridice și fizice, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare fie la data publicării lor, fie la o altă dată prevăzută în textul actului respectiv, cu condiția informării publicului.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite	Corelarea amendamentului din proiect cu articolul nominalizat din legea cadru.

## Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- necesitatea și scopul elaborării proiectului de lege este condiționată de angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova în domeniul bancar, în special a celor cu relevanță comunitară, precum și implementarea celor mai bune practici și standarde internaționale de activitate a unei bănci centrale;
- se propun un șir de amendamente la Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei în vederea acordării unui grad înalt al responsabilității BNM față de Parlament, corelat cu realizarea exigențelor comunitare vizînd independența băncilor centrale;
- proiectul de lege stabilește un șir de atribuții ale Băncii Naționale a Moldovei, care, în opinia noastră, constituie prevederi potențial coruptibile și care pot afecta pe viitor aplicarea coerentă și eficientă a noilor norme, propuse prin proiectul legii.