

09 Ianuarie 2013, nr. 579

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea instituțiilor financiare, Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei etc.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 2977 din 10 Decembrie 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 instituțiilor financiare, Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei etc.).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Finanțelor, 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. Transparența decizională** Proiectul de lege a fost plasat pe site-ul Parlamentului. Toate persoanele interesate au avut posibilitatea să-și expună opinia vis-a-vis de acest proiect. Considerăm că, în acest fel, a fost respectată transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, potrivit notei de fundamentare, are drept scop crearea unui cadru juridic adecvat referitor la acționariatul băncilor prin stabilirea unor criterii stricte de evaluare a acționariatului băncii și stabilirea expresă a unor norme cu caracter sancționator.

Potrivit autorului, noile prevederi au ca finalitate asigurarea stabilității, bunei funcționări și a viabilității sistemului bancar al Republicii Moldova, prin formarea unui acționariat care să ofere certitudinea asigurării unei gestiuni prudente și sănătoase în cadrul fiecărei bănci, examinarea situației și poziției adoptate de acționari pe tot parcursul existenței unei bănci, circumscrierea măsurilor ce pot fi aplicate de autoritatea de supraveghere, în rezultatul analizei efectuate, pentru a asigura respectarea prevederilor legale.

De asemenea, sunt prevăzute unele elemente inovative în materie de restricții privind cotele de participare la capitalul social al băncilor, fiind stabilită modalitatea de dobândire a unei cote substanțiale în capitalul băncii sau de majorare a acesteia pînă la atingerea sau depășirea limitelor de 20%, 33% sau 50% sau transformarea băncii în sucursală a achizitorului, cuprinzînd o descriere detaliată a procedurii de solicitare și obținere a permisiunii prealabile. Întru facilitarea urmării schimbărilor în structura acționariatului băncii, proiectul instituie obligația de notificare privind înstrăinarea și reducerea cotei de participare în capitalul băncii pentru deținătorul direct sau indirect al unei cote substanțiale, care urmează să informeze BNM despre decizia sa.

Pentru a garanta o selecționare atentă a acționariatului băncilor, care să asigure buna funcționare și viabilitatea sistemului bancar în ansamblu, proiectul mandatează BNM să evalueze calitatea achizitorului potențial al unei cote de participare, prin examinarea unor criterii care să îi creeze autorității de supraveghere convingerea privind corespunderea reputației, calificării și experienței, situației financiare a

acestui cu obiectivul de asigurare a stabilității sistemului bancar.

În vederea protejării integrității sistemului bancar și neadmiterii pătrunderii, în acționariatul băncilor a unor persoane care pot exercita o influență negativă asupra politicilor, strategiilor bancare și a activității și interacțiunii băncilor în interiorul sistemului bancar, proiectul delimitează sfera persoanelor ce nu pot avea calitatea de acționar și anume, persoanele rezidente în jurisdicțiile ce nu implementează standardele internaționale de transparență. Astfel, aceste persoane urmează să înstrăineze cotele deținute, în caz contrar, înstrăinarea cotelor vizate se va dispune de instanța de judecată, la cererea BNM, cu remiterea sumei obținute către fostul proprietar.

În opinia autorului, amendamentele propuse vor permite urmărirea calității acționariatului din sistemul bancar, a schimbărilor inoportune în structura acestuia, intervenția promptă a autorității de supraveghere și aplicarea instrumentelor corespunzătoare, având ca finalitate evitarea instabilității, a riscurilor și a perturbărilor în sistemul bancar.

Fundamentarea proiectului

5. 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.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Proiectul a fost plasat și menținut pe site-ul Parlamentului o perioadă de timp suficientă, care a permis oricărei persoane interesate să-și expună opinia.

7. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, nota informativă trebuie să includă:

- 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;
- d) fundamentarea economico-financiară, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

Nota informativă descrie succint prevederile proiectului, redînd în acest sens principalele prevederi ale proiectului și elementele de novatie legislativă.

Totuși, în opinia noastră, argumentarea proiectului este insuficientă în partea ce ține de condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, nivelul compatibilității proiectului cu reglementările corespondente ale instrumentelor de bază europene în domeniu, fundamentarea economico-financiară, etc. Nota informativă ce însoțește proiectul conține o argumentare parțială, evidențiind anumite elemente noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Totodată, nota de fundamentare nu conține nici o informație privind procedura de avizare a proiectului de lege cu BNM, fiind încălcate prevederile art. 6 alin. (3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 care prevăd că, orice proiect de act normativ al autorităților publice care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții va fi adoptat după ce, în prealabil, s-a solicitat avizul Băncii Naționale.

Mai mult, în acest sens, sunt încălcate și prevederile art. 7 alin. (2) din Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare nr. 192-XIV din 12 noiembrie 1998, care stipulează că Guvernul, Banca Națională a Moldovei, ministerele, alte autorități ale administrației publice coordonează cu Comisia Națională proiectele actelor normative ce vizează piața financiară nebancaară.

În acest context, constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 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 context, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Informația de ordin general, prezentată în nota de fundamentare referitor la compatibilitatea proiectului de lege cu Directiva Uniunii Europene 2006/48 din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit, precum și cu norme similare aplicabile în țări cu economie de piață (Austria, Cehia, Germania, Lituania, Polonia, România, Ucraina, Marea Britanie) nu absolvă autorul de obligația de a prezenta informația respectivă potrivit rigorilor Hotărârii Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006. În acest sens, este relevantă prezentarea informației cu trimiterea exactă la la normele preluate total sau parțial din contextul Directivei, cu explicațiile de rigoare.

Totodată, sunt încălcate și prevederile lit. d) alin. (2) al art. 23 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, care statuează că dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ va cuprinde nota informativă care va conține și rezultatele expertizei compatibilității cu legislația comunitară, precum și lista reglementărilor de referință ale legislației comunitare.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 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 și nu estimează cheltuielile necesare pentru implementarea proiectului de lege.

Remarcăm dificultatea realizării unei expertize adecvate a proiectului legii, în lipsa specificării în nota de fundamentare a informației privind evidențierea efectului social, economic, financiar și de altă natură în urma aplicării prevederilor prevăzute de proiect, prognozării consecințelor economice, financiare, ale proiectului etc.

În acest context, reiterăm necesitatea unei analize economico-financiare, ca parte componentă a unui proiect de lege, care, însă, lipsește și de care subiecții cu drept de inițiativă legislativă nu fac uz în argumentarea opțiunilor legislative propuse.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din lectura proiectului nu poate fi dedusă promovarea directă sau stabilirea unor interese/beneficii pentru anumite categorii de persoane, scopul de bază al proiectului fiind crearea unui cadru juridic adecvat referitor la acționariatul băncilor.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. În opinia noastră, unele amendamente propuse în proiectul legii sunt susceptibile de a aduce atingere drepturilor și libertăților garantate ale persoanelor, ingerința nefiind proporțională interesului public. A se vedea în acest sens Analiza detaliată a prevederilor potențial

coruptibile de la punctul 15 al prezentului raport de expertiză a coruptibilității.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Normele respective vor fi analizate mai detaliat în punctul 15 al prezentului Raport de expertiză.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect, în general, sunt suficient de clare și respectă regulile de ortografie și punctuație. Totuși, trebuie să remarcăm faptul că, unele norme din proiect nu întrunesc rigorile art. 19 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 21.12.2001 care statuează că, fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încât să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat, iar într-o frază să fie exprimată o singură idee (de exemplu, art. 1 pct. 6 - art. 15/6 alin. (1)).

În același timp, în proiect sunt utilizate unele noțiuni, care nu au fost definite (de exemplu, "administrare prudentă și sănătoasă"). Totodată, trebuie să semnalăm faptul că, proiectul abundă în norme de trimitere (de exemplu, pct.5, 6, art. VI, etc.)

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește anumite atribuții ale autorităților (Băncii Naționale a Moldovei, Comisiei Naționale a Pieței Financiare), proceduri administrative noi, precum și reglementează anumite raporturi între acestea și instituțiile financiare, achizitorii potențiali, etc. Comentariile detaliate asupra deficiențelor normelor de drept respective vor fi expuse în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile de la punctul 15 al prezentului raport de expertiză.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Articolul I. - Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 (republicată în Monitorul Oficial al republicii Moldova, 2001, nr.78-81, art.1999), cu modificările ulterioare, se modifică și se	2. Articolul 6: ... la alineatul (1) litera d): în continuare după text.	Potrivit rigorilor tehnicii legislative, pentru asigurarea unei succesiuni logice a soluțiilor legislative preconizate și realizarea unei armonii interioare a actului normativ redactarea textului proiectului trebuie realizată într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc. În acest sens, amendamentele propuse necesită a fi expuse în redacție nouă.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Reformularea amendamentului propus.
2		3. Articolul 7: la alineatul (2), litera b) va avea următorul conținut: "b) ... La evaluarea achizitorilor potențiali se au în vedere prevederile art. 15 - 15/3;" ... 6. Articolul 15/7: ...	Potrivit exigențelor tehnicii legislative, textul articolelor trebuie să aibă caracter dispozitiv, să prezinte norma instituită fără explicații sau justificări.	Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Reformularea amendamentului propus.

		(2) În cazul nerespectării obligației prevăzute la alin. (1), devin incidente prevederile propozițiilor a doua și a treia din alin. (2) al art. 15/6”.			
3		4. Articolul 10: la alineatul (1): litera j), cuvântul "acționarii" se substituie prin cuvintele "deținătorii direcți sau indirecti de acțiuni ale", iar cuvintele "gestiuni prudente" se substituie prin cuvintele " administrări prudente și sănătoase "; ...	Utilizarea termenilor neconsacrați în legislație, care nu sunt explicați expres în textul reglementării și care nu au o răspundere uzuală largă ce le-ar conferi un sens comun unic și uniform ar putea crea apariția practicilor diverse de interpretare a acestor termeni, practici care pot fi și abuzive, în special atunci când autoritățile publice aplică norme ce conțin asemenea termeni. Cu toate acestea, menționăm că de asemenea formulări defectuoase se pot prevala și subiecții de drept privat în egală măsură pentru a-și promova interese nelegitime. De asemenea, formulările lingvistice pot fi calificate ca factori ai 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.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	Definirea noțiunii de "administrare prudentă și sănătoasă".
4		4. Articolul 10 alineatul (1); 5. Articolul 15 alineatul (1); 6. Articolul 15/2 alineatele (5), (7) și (8); 6. Articolul 15/3 alineatele (2), (4) și (6); 6. Articolul 15/5 alineatul (6); 6. Articolul 15/6 alineatul (1); 6. Articolul 28 alineatele (7) și (9); 7. Articolul 30 alineatul (6); Articolul II. pct. 1. Articolul 5 alineatul (2).	Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar când formulează ca drepturi, obligațiile / îndatoririle autorităților și funcționarilor publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția funcționarilor care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către funcționar pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Reformularea prevederilor evidențiate
5	Articolul I.; Articolul VI	5. Articolul 15 alineatele (5), (6), (7); 6. Articolul 15/1 alineatul (1); 6. Articolul 15/2 alineatul (2); 6. Articolul 15/3 alineatul (6); 6. Articolul 15/4; 6. Articolul 15/5 alineatele (2), (3); 6. Articolul 15/6 alineatele (1), (4);	Identificarea normelor de trimitere prin utilizarea expresiilor de genul "conform actelor normative ale Băncii Naționale", "în condițiile prevăzute de actele normative ale Băncii Naționale", "în modul și în condițiile prevăzute de actele normative ale Băncii Naționale", "prin actele normative ale Băncii Naționale", etc., fără trimitere la vreun act concret, constituie un element al coruptibilității, care, la evaluare, este dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere. Potrivit tehnicii legislative, dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanchetă Atribuții paralele	Revizuirea, redactarea, concretizarea normelor invocate în proiect pentru a nu aduce atingere reglementărilor constituționale, principiilor generale ale legiferării, precum și pentru a asigura gradul necesar de transparență și accesibilitate.

		Articolul VI.	<p>Normele din proiect care transmit altor autorități, subiecți, dreptul și competența de stabili, în mod autonom, reglementări cu caracter normativ, reguli de comportament, interdicții, contribuie la apariția altor elemente cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționare, stabilirea aleatorie a termenelor pentru prestarea serviciilor, cerințe exagerate pentru realizarea unor drepturi etc.</p> <p>Totodată, atenționăm asupra faptului că, normele juridice primare, inclusiv cele de ordin procedural, pentru a avea valoare juridică, necesită a fi reglementate prin lege. Actele normative ale BNM sau cele adoptate, în comun cu CNPF, nu pot substitui acele acte legislative, adoptarea cărora ține de competența exclusivă a Parlamentului (art. 66 lit.a) și c), art. 72 alin.(3) lit.i), alin.(4) din Constituția RM).</p>		
6		<p>1. La articolul 3:</p> <p>"achizitor potențial - ...";</p> <p>5. Articolul 15:</p> <p>...</p> <p>(2) ... Banca Națională informează achizitorul și banca ...;</p> <p>6. Articolul 15/1:</p> <p>(1) ... Banca Națională informează achizitorul despre incidența prevederilor ... ;</p> <p>6. Articolul 15/2:</p> <p>(4) ... În momentul transmiterii confirmării de primire, Banca Națională comunică potențialului achizitor data de expirare a termenului de evaluare.</p>	<p>Potrivit lit. c) și e) din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001 la elaborarea textului proiectului de act legislativ se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație, iar 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.</p> <p>Terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului noime, din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.</p>	<p>Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite</p>	Uniformizarea noțiunilor din proiect.
7		<p>6. Articolul 15/1:</p> <p>(1) Prevederile alin. (1) din art. 15 nu se aplică în circumstanțe obiective, stabilite conform actelor normative ale Băncii Naționale. ... ;</p> <p>6. Articolul 15/2:</p> <p>(5) Banca Națională poate solicita în scris orice informații suplimentare necesare pentru finalizarea evaluării ... ;</p> <p>6. Articolul 15/3:</p>	<p>Prin amendamentele propuse, Băncii Naționale îi sunt atribuite unele atribuții extensive și excesive de reglementare, în virtutea cărora această autoritate publică este investită cu drepturi de reglementare normativă în domenii care îi depășesc competențele. Atribuțiile de reglementare devin excesive, în cazul în care domeniul de intervenție normativă a autorității executive coincide cu domeniul de intervenție al legiuitorului. Or, executivul are sarcina de a adopta acte normative întru executarea legii, și nu de completare a ei. De obicei, atribuțiile extensive de reglementare ca element de coruptibilitate apar în proiectele de legi autorul cărora este Guvernul și care, prin intermediul lor, asigură posibilitatea stabilirii regulilor convenabile de însăși autoritatea responsabilă de executarea legii</p>	<p>Coruptibilitate Atribuții extensive de reglementare Atribuții excesive / contrare statutului Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	Revizuirea normelor în cauză, enumerarea exhaustivă a circumstanțelor obiective, măsurilor, informațiilor, etc.

		<p>(2) Banca Națională poate lua <i>orice măsuri</i> pentru a verifica</p> <p>6. Articolul 15/5:</p> <p>(6) Banca Națională urmărește respectarea în mod permanent a cerințelor prevăzute la art. 15/3 și poate solicita în acest sens, de la bancă și de la orice deținător direct și indirect de cotă în capitalul social al băncii, <i>orice informații</i> pe care le consideră necesare ... ;</p> <p>6. Articolul 28:</p> <p>...</p> <p>(9) Limitele prevăzute la alin. (7) pot fi depășite doar <i>în situații excepționale</i>, caz în care Banca Națională va dispune băncii să-și majoreze capitalul sau să întreprindă alte măsuri similare.</p>	<p>(autorul nemijlocit al proiectului).</p> <p>Atribuțiile extensive de reglementare se întâlnesc frecvent la enumerarea neexhaustivă a drepturilor și obligațiilor autorităților publice, a aspectelor procedurale etc., norma conținând la sfârșit o derogare prin care prevede stabilirea altor excepții decât cele prevăzute de lege, altor drepturi, obligații, aspecte de procedură prin acte departamentale.</p>		
8	<p>Articolul I, Articolul II, Articolul VI, Articolul VII</p>	<p>6. Articolul 15/6; 6. Articolul 15/7; Art. II - pct.2; Art.VI; Art. VII.</p>	<p>În viziunea noastră, propunerile legislative în cauză ar putea genera unele măsuri privind declararea neconstituționalității măsurilor de restricționare sau de limitare a dreptului de proprietate a acționarilor de bună-credință, garantat de Constituție.</p> <p>În acest context, aceste norme de restricționare vin în contradicție cu prevederile constituționale stabilite la art. 20, 21, 46, 54, 55, 114 și 120 din Legea fundamentală a statului.</p> <p>Mai mult, norme de restricționare menționate limitează neîntemeiat drepturile omului îngrădind, prin efectul legii, posibilitățile de exercitare nestingherită a drepturilor și libertățile personale, stabilite în legislația internă și internațională.</p> <p>Pericolul acestui element constă în subminarea abuzivă de către legiuitor a garanțiilor de realizare a drepturilor stabilite în Constituția RM, legi speciale și instrumentele internaționale în materia apărării drepturilor omului, în lipsa unor temeieri acceptabile de restrângere a acestor drepturi, adică nu constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora.</p> <p>Totodată, normele de reglementare a standardelor internaționale de transparență (Art. VI), urmează a fi</p>	<p>Coruptibilitate Concurența normelor de drept Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului</p> <p>Alte riscuri Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.</p>	<p>Revizuirea amendamentelor propuse.</p>

			<p>redate cu indicarea denumirii depline a actului prin care au fost adoptate, a numărului articolului sau punctului de referire, cu specificarea actului de aderare a BNM sau RM, pentru a exclude caracterul declarativ și evaziv ale acestora și întru respectarea exigențelor de tehnică legislativă.</p> <p>În același timp, Lista jurisdicțiilor ce nu implementează standardele internaționale de transparență, modul de determinare al acestora, urmează a fi reglementate prin lege, în vederea excluderii interpretărilor diferite și contradictorii și în vederea implementării principiilor transparenței, legalității, oportunității și previzibilității reglementărilor respective.</p>		
9	Articolul VI, Articolul VII	Articolul VI; Articolul VII.	<p>Caracterul retroactiv al propunerilor legislative din proiectul legii nu poate fi justificat în condițiile cadrului legal existent. Potrivit art. 46 din Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 21.12.2001, actul legislativ produce efecte numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Și art. 76 al Constituției statuează că, legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. În același sens sunt și prevederile Hotărârii Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.1998 privind interpretarea art. 76 din Constituție "Intrarea în vigoare a legii", care stabilesc că, legea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al RM ori la data indicată expres în textul acesteia, dar care nu poate să preceadă data publicării.</p> <p>Raporturile juridice supuse examinării cad sub incidența art. 6 din Codul civil care stabilește că, legea civilă nu are efect retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare. Astfel, legea nouă nu poate produce efecte juridice în cazul acțiunilor băncii, dobândite în mod legal până la intrarea în vigoare a acesteia. Legea nouă poate produce efecte juridice doar situațiilor juridice aflate în derulare și situațiilor juridice realizate după intrarea în vigoare a acestora. În caz contrar, acestea vor aduce atingerea art. 76 din Constituție.</p> <p>Totodată, amendamentele propuse pot aduce atingere și dreptului la proprietate privată, garantat prin art. 46, 127 și 128 din Constituție. În cazul adoptării unor norme care ar avea ca efect restrângerea dreptului de proprietate, urmează a fi prevăzute măsurile necesare care să asigure respectarea condițiilor prevăzute la art. 54 din Constituție. Acest fapt, ar putea necesita adoptarea unei legi speciale pentru cazurile la care se referă propunerile în cauză, precum și ar putea garanta</p>	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	Revizuirea amendamentelor propuse.

			eventualele atacuri ale deciziilor BNM în instanțele de judecată.		
10	Articolul VI, Articolul VII	Articolul VI; Articolul VII.	<p>Termenul de 6 luni acordat BNM pentru elaborarea și adoptarea actelor normative necesare punerii în aplicare a noilor amendamente, precum și pentru aducerea actelor sale normative în concordanță cu noile reglementări, urmează a fi examinate ieșind din termenul acordat acționarilor și deținătorilor direcți sau indirecti de cote substanțiale în capitalul băncii pentru înstrăinarea acțiunilor, care este de un an de la data intrării în vigoare a noilor reglementări, aplicarea de facto a legii fiind, de fapt, după expirarea termenului de 6 luni după ce BNM va elabora toate actele normative necesare. În acest fel, termenul de un an se reduce, de facto, la 6 luni. În acest context, suntem de părere că, data punerii în aplicare a actelor subordonate legii ar trebui să coincidă cu data punerii în aplicare a legii.</p> <p>Pericolul coruptibilității acestui element constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile Stabilirea unor termene nejustificate</p>	Reexaminarea termenilor respectivi.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză, menționăm următoarele:

- proiectul de lege, potrivit notei de fundamentare, are drept scop crearea unui cadru juridic adecvat referitor la acționariatul băncilor prin stabilirea unor criterii stricte de evaluare a acționariatului băncii și stabilirea expresă a unor norme cu caracter sancționator, asigurarea stabilității, bunei funcționări și a viabilității sistemului bancar al Republicii Moldova, prin formarea unui acționariat care să ofere certitudinea asigurării unei gestiuni prudente și sănătoase în cadrul fiecărei bănci, examinarea situației și poziției adoptate de acționari pe tot parcursul existenței unei bănci, circumscrierea măsurilor ce pot fi aplicate de autoritatea de supraveghere, în rezultatul analizei efectuate, pentru a asigura respectarea prevederilor legale;

- remarcăm lipsa unei fundamentări economico-financiare, a Tabelului de concordanță privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar, precum și a informației privind procedura de avizare a proiectului de lege cu BNM și CNPF, fiind nerespectate unele cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea unui proiect de act legislativ, care pot fi apreciate ca un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii;

- prevederile proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației, concurența normelor de drept fiind un factor al coruptibilității. Totodată, au fost identificați mai mulți factori ai coruptibilității printre care: Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă, Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive; Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect; Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.; Norme de trimitere; Norme de blanchetă; Atribuții

paralele; Atribuții extensive de reglementare; Atribuții excesive/contrare statutului; Concurența normelor de drept; Prejudicierea intereselor contrar interesului public; Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului; Norme irealizabile; Stabilirea unor termene nejustificate.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției