



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Pr. 44 din 16.04.2019
CEP
CCF



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2-3636 din 26.06. 2019
La nr. 44 din 16 aprilie 2019

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea articolului 23 din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei (inițiativa legislativă nr.44 din 16 aprilie 2019).

Anexă: 4 (patru) file.

Director interimar

Lidia CHIREOGLO



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/5900 din 26.06.2019

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 23 din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este reprezentat de Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art.6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul legii pentru modificarea articolului 23 din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei a fost elaborat, potrivit autorului, în vederea „*soluționării problemei neconstituționalității prevederilor legale*”.

În redacția actuală, prin norma statuată la art.23 alin.(11) președintele Consiliului de supraveghere este revocat prin hotărâre a Parlamentului adoptată cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși, iar revocarea celorlalți membri ai Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei se face cu votul majorității deputaților aleși.

Autorul menționează în nota informativă că modul de adoptare a hotărârilor Parlamentului Republicii Moldova este reglementat de normele constituționale, norme care stipulează expres că hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

În aceste condiții, potrivit autorului „*norma în redacția actuală nu este conformă prevederilor constituționale și necesită a fi modificată*”.

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

Deși proiectul este elaborat în vederea asigurării corespunderii normelor legale prevederilor Constituției Republicii Moldova, autorul nu menționează în nota informativă necesitatea instituirii unor garanții eficiente care să asigure independența Președintelui Consiliului de supraveghere și al membrilor Consiliului, precum și a membrilor Comitetului executiv față de influențele și eventualele presiuni politice.

Or, quantumul de 2/3 sau quantumul majorității deputaților aleși necesar a fi întrunit pentru revocare, a fost instituit anume în vederea asigurării unei independențe eficiente în exercitarea atribuțiilor și eliminării riscului demiterii/revocării din funcție în dependență de fluctuațiile politice.

Prin prezentul raport de expertiză anticorupție nu se face referință asupra constituționalității sau neconstituționalității prevederii legale invocate de autorul proiectului, ci doar se reiterează necesitatea asigurării unor criterii clare, transparente de numire și eliberare/revocare din funcție în vederea protejării de influențele și fluctuațiile politice.

Revocarea din funcție cu un număr infim de mandate indică asupra vulnerabilității funcției publice, ceea ce crește riscul afectării integrității profesionale a persoanei.

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 informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

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

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

Totuși, autorul nu menționează în nota informativă impactul modificării prenotate fără a ajusta deopotrivă și garanțiile de exercitare independentă a funcțiilor respective, or, în așa mod crește riscul vulnerabilității funcțiilor prin comiterea eventualelor presiuni ilicite și nedorite, prin apariția influenței politicului în exercitarea atribuțiilor funcționale.

Independența față de influențele și presiunile politice se va manifesta prin elaborarea unor norme clare și transparente de numire și revocare din funcție. Doar în așa mod integritatea funcției și independența față de influențele și presiunile politice va putea fi asigurată.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară”.

Implementarea proiectului nu presupune necesitatea alocării unor mijloace financiare.

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 "textului 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 cît 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 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși în mod direct în textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare, totuși, în redacția propusă, proiectul va duce la implementarea defectuoasă a prevederilor Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției, în special art.7 care reglementează măsuri preventive în sectorul public și care stabilește că „Fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și, dacă este cazul, a altor agenți publici nenumiți, care:

a) se bazează pe principiile de eficiență și de transparență și pe criteriile obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea;

b) cuprind proceduri corespunzătoare pentru a selecționa și pentru a forma persoanele numite să ocupe posturi publice considerate ca fiind în mod special expuse la corupție și, dacă este cazul, pentru a asigura o rotație pe aceste posturi".

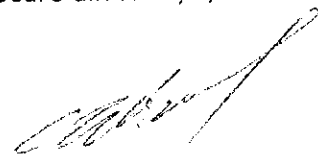
La fel, reieșind din norma art.10 din Legea integrității nr.82/2017 - Responsabilitatea pentru cultivarea integrității instituționale în cadrul entităților publice aparține conducătorului și fiecărui agent public din aceste entități coroborată cu principiul 3 din Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directe pentru lupta împotriva corupției de „a asigura că toți cei responsabili de prevenirea, investigarea, urmărirea și judecarea cazurilor de corupție să se bucure de gradul necesar de autonomie și independență, pentru a-și putea îndeplini funcțiile lor corespunzătoare, vor fi feriți de orice imixtiuni și influențe nepotrivite (...)” autoritățile statului urmează să asigure exercitarea funcțiilor publice în mod eficient și liber de orice imixtiune ilicită și influență politică în vederea asigurării cultivării integrității în sectorul public.

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

Proiectul reglementează activitatea Parlamentului Republicii Moldova în partea ce ține de stabilirea modalității de revocare a Președintelui Consiliului de supraveghere a Băncii Naționale a Moldovei, precum și a membrilor Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei.

Totuși, urmare a aprobării proiectului în redacția propusă, în opinia noastră, vor fi eliminate garanțiile reale de asigurare a exercitării funcțiilor prenotate în mod independent.

În aceste condiții, fără a institui alte norme clare și transparente de numire și revocare din funcție, va



crește riscul neasigurării independenței față de influențele și presiunile politice.

Analiza detaliată a 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 -

Obiecție de ordin general asupra proiectului -

Obiecții:

Legea integrității nr.82/2017 conține norme juridice în vederea asigurării cultivării integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova.

În conformitate cu art.10 din Legea integrității nr.82/2017 una din măsurile de asigurare a integrității instituționale este - angajarea și promovrea agenților publici în bază de merit și de integritate profesională.

La fel, norme privind asigurarea integrității instituționale sunt regăsite și în Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.158/2007.

Astfel, constatăm că asigurarea integrității profesionale prin numirea și demiterea/revocarea pe criterii clare și transparente este primordială în cultivarea integrității în sectorul public.

În aceste condiții, este judicios necesar și instituirea de norme care să asigure independența exercitării atribuțiilor funcționale.

În scopul garantării independenței persoanei care exercită o funcție publică sau o funcție de demnitate publică normele constituționale și legale impun respectarea exercitării termenului mandatului.

De regulă, destituirea din funcție presupune o procedură mai complicată decât numirea în funcție sau cel puțin echivalentă.

Această rigiditate decurge din rațiunea asigurării independenței persoanei față de acei care au votat pentru alegerea sau numirea sa.

Procedura de numire sau eliberare din funcție trebuie să garanteze, pe de o parte, independență, iar pe de altă parte, să excludă abuzurile.

Din aceste considerente, legiuitorul, prin aprobarea normei alin.(11) al art.23 din Legea nr.548/1995, a dorit să asigure independența activității Președintelui Consiliului de supraveghere, precum și a membrilor Consiliului și a membrilor Comitetului executiv prin instituirea unui cvorum special pentru revocarea din funcție.

Prezentul raport de expertiză anticorupție nu se referă la constituționalitatea sau neconstituționalitatea normei, făcându-se referire la faptul că modificarea normei fără a institui concomitent alte prevederi care să asigure independența funcțiilor va crește riscul de subminare a independenței funcțiilor față de influențele și presiunile politice.

În aceste condiții, una din garanțiile legale de independență (a fi demis/revocat cu un număr mai mare de voturi în raport cu numărul de voturi pentru numire) va fi compromisă, iar guvernanții vor dispune de o pârghie legală de influențare prin presiuni nedorite a persoanelor cu riscul promovării intereselor personale contrar interesului public.

Recomandări:

Propunem completarea proiectului cu norme care ar asigura, suplimetar prevederii conținute în alin.(10) al art.23, criterii stricte, clare și transparente de numire și revocare din funcție a Președintelui Consiliului de supraveghere, a membrilor Consiliului de supraveghere, precum și a membrilor Comitetului executiv, astfel încât să fie asigurată independența reală a acestor funcții față de fluctuațiile politice și influențele nedorite.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Promovarea intereselor contrar interesului public

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea articolului 23 din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei a fost elaborat, potrivit autorului, în vederea „soluționării problemei neconstituționalității prevederilor legale”.

În redacția actuală, prin norma statuată la art.23 alin.(11) - președintele Consiliului de supraveghere este revocat prin hotărâre a Parlamentului adoptată cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși, iar revocarea celorlalți membri ai Consiliului de supraveghere și ai Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei se face cu votul majorității deputaților aleși.

Autorul menționează în nota informativă că modul de adoptare a hotărârilor Parlamentului Republicii Moldova este reglementat de normele constituționale, norme care stipulează expres că hotărârile se adoptă cu votul majorității deputaților prezenți.

În aceste condiții, potrivit autorului, norma în redacția actuală nu este conformă prevederilor constituționale și necesită a fi modificată.

În opinia noastră, redacția propusă de autor va crește riscul subminării independenței exercitării atribuțiilor funcționale, deoarece garanția instituită de legiuitor (de a fi revocat cu un număr mai mare de voturi) va fi exclusă.

Prezentul raport de expertiză anticorupție nu se expune asupra constituționalității sau neconstituționalității normei, însă face referință la faptul că proiectul, în redacția propusă de autor, fără a propune unele criterii clare, transparente (suplimentar la cele existente la alin.(10) al art.23) de numire și revocare sau de stabilire a unei alte modalități de revocare crește riscul de subminare a independenței față de influențele și presiunile politice.

În final, menționăm că asigurarea integrității profesionale este primordială în asigurarea climatului de integritate instituțională și o pârghie eficientă în lupta împotriva corupției.

26.06.2019

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

