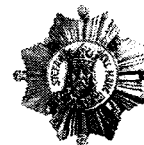




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-3455 din 28.06 2018  
La nr.18-05/72 din 22 iunie 2018

**Ministerul Finanțelor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Anexă: – 4 (patru) file.

Director adjunct

**Lidia CHIREOGLO**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/5174 din 28.06.2018**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.575-XV din 26 decembrie 2003 privind garantarea depozitelor persoanelor fizice în sistemul bancar și Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 )**

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, 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 inițiativei legislative este Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Finanțelor, 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.6-11 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."

Se constată că proiectul și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Ministerului Finanțelor [www.mf.gov.md](http://www.mf.gov.md) la compartimentul Transparența decizională/Procesul decizional, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) cu respectarea termenului de 10 zile lucrătoare acordat părților interesate pentru a putea prezenta recomandări.

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

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative este elaborat în scopul „îmbunătățirii cadrului legal aferent garantării depozitelor în sistemul bancar, precum și pentru consolidarea stabilității sectorului financiar”.

Potrivit autorului „adoptarea amendamentelor propuse privind majorarea plafonului de garantare a depozitelor, precum și extinderea categoriilor depozitelor garantate (garantarea depozitelor persoanelor juridice de drept privat) va asigura o rată mai mare de returnare a depozitelor deținute în băncile licențiate în cazul în care acestea devin indisponibile”.

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

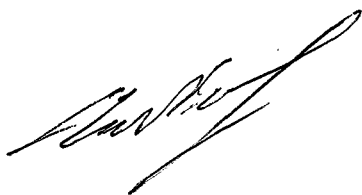
Proiectul promovează interesul public prin îmbunătățirea cadrului legal aferent garantării depozitelor în sistemul bancar prin majorarea plafonului de garantare a depozitelor, precum și garantarea depozitelor persoanelor juridice de drept privat.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

#### **I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.**

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota 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) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."



Se constată că nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări.

Nota informativă redă principalele prevederi ale proiectului și evidențiază 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.

#### **I.5.2. Argumentarea economică-financiară.**

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "*d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură*".

Nota informativă conține compartimentul „*Fundamentarea economico-financiară*” în care se menționează că „*în cazul extinderii garanției depozitelor la suma de 50 mii lei și extinderea categoriilor de depozite garantate (persoane juridice de drept privat), suma totală asigurată va fi de 13,6 miliarde lei, fiind garantate integral depozitele a 3,8 milioane deponenți. Prin urmare, vor fi garantate 95,9 procente din numărul total de depozite și 23,1 procente din volumul total al depozitelor*”.

## **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;*

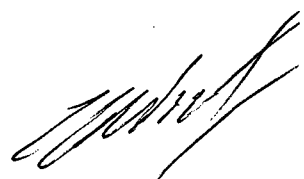
*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii între prevederile ce reglementează exonerarea de la răspundere a Fondului, a membrilor Consiliului de administrație și a personalului Fondului pentru actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor de serviciu cu cadrul legal național de luptă eficientă în combaterea corupției, deoarece unele acțiuni vor putea conține elementele constitutive ale unor infracțiuni de corupție.

La fel, proiectul nu este corelat cu prevederile Legii nr.202/2017, precum și ale Legii 548/1995 în partea ce ține de acordarea dreptului Băncii Naționale a Moldovei de a clasifica băncile în trei



categorii de risc A, B sau C.

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

Proiectul reglementează activitatea Băncii Naționale a Moldovei, a Fondului de garantare a depozitelor în sistemul bancar și a altor entități publice care au competențe directe în implementarea prevederilor proiectului.

În vederea exercitări unor atribuții transparente normele cu impact de apariție a riscurilor de corupție urmează să fie reanalizate.

Analiza detaliată a acestor norme este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

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

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

- 1 -

**Art.I, alin.(1) din proiect - propunerea de completare a Legii nr.575/2003 cu art.12/1 -**

Art.I alin.(1) din proiect -

12/1 -

(4) Anual, Banca Națională a Moldovei va clasifica băncile în trei categorii de risc (A, B, C), utilizând informațiile obținute în procesul de supraveghere. *Categoria de risc atribuită băncilor nu va fi făcută publică și va fi adusă la cunoștința doar Fondului și băncii respective, nu mai târziu de ultima zi lucrătoare a primului trimestru din fiecare an.*

#### **Obiecții:**

Sunt atribuite competențe Băncii Naționale a Moldovei de a fi în drept de a clasifica băncile în categorii de risc (A,B,C).

Totuși, urmare a analizei cadrului legal ce reglementează competențele Băncii Naționale a Moldovei Legea nr.548-XIII din 21.07.1995 constatăm că acestea nu îi sunt delegate atribuții de clasificare a băncilor în categorii de risc.

Totodată, Legea nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor nu reglementează instituția clasificării băncilor în categoriile de risc A, B sau C.

Astfel, considerăm că doar includerea în Legea nr.575/2003 a instituției clasificării băncilor în categoriile de risc A, B sau C nu este suficientă pentru a asigura implementarea unui cadru legal unitar, propunerile din proiect nefiind în corelare cu prevederile Legii nr.548/1995 și ale Legii nr.202/2017.



Astfel, necorelarea dintre aceste legi va face posibilă interpretarea discreționară a cadrului legal aplicabil cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

În altă ordine de idei, nu este clară norma prin care se interzice aducerea la cunoștința publicului a clasificării băncilor în categorii de risc, or asta, de fapt nu va duce la atingerea scopului scontat de autor menționat în nota informativă de „consolidarea stabilității sectorului financiar”, ci riscul de pierdere a încrederii în sistemul bancar din perspectiva netransparenței acestuia.

#### Recomandări:

Se recomandă autorului corelarea instituției clasificării băncilor în categoriile de risc A, B sau C cu prevederile Legii nr.548/1995 și Legii nr.202/2017.

Totodată, a se exclude caracterul netransparent al clasificărilor acordate băncilor de către Banca Națională a Moldovei.

#### Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

#### Art.I, alin.(13) din proiect - completarea art.18 din Legea nr.575/2003 cu un nou alineat (7) -

Art.I alin.(13) -

18 -

(7) Fondul, membrii Consiliului de administrație al Fondului și personalul acestuia nu răspund administrativ, civil sau penal pentru actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor conferite prin lege Fondului, cu excepția cazurilor în care instanțele judecătorești constată îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii de către aceste persoane, cu rea-credință sau din neglijență, a oricărui act sau fapt legat de exercitarea atribuțiilor Fondului. Cheltuielile de judecată ocazionate de procedurile judiciare inițiate împotriva persoanelor prevăzute la prezentul alineat sunt suportate de către Fond, cu excepția situațiilor în care a fost dovedită vinovăția acestora, în modul și ordinea prevăzută de lege.

#### Obiecții:

În opinia noastră, completarea art.18 cu o astfel de prevedere este inoportună din considerentul că instituie mai multe riscuri decât beneficii.

Astfel, nu este clară poziția autorului privind exonerarea Fondului, membrilor Consiliului de administrație al Fondului și al personalului acestuia de răspundere administrativă, civilă sau penală pentru actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte.

Totuși, autorul instituie o normă care prevede că aceștia vor răspunde în cazul în care instanțele judecătorești constată îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii de către aceste persoane, cu rea-credință sau din neglijență a oricărui act sau fapt legat de exercitarea atribuțiilor Fondului.

Or, o astfel de abordare este excesivă, deoarece în prezent orice persoană se bucură de prezumția

nevinovăției, iar răspunderea survine doar urmare a constatării faptelor invocate într-un proces de judecată.

Însă, includerea în normă a sintagmei „îndeplinirii de către aceste persoane a actelor sau faptelor cu rea-credință sau din neglijență” va permite interpretarea discreționară a calificativului de „rea credință” și „din neglijență”, ceea ce crește riscul comiterii manifestărilor de corupție în ceea ce privește interpretarea favorabilă a normei pentru a nu putea fi atras la răspundere.

Astfel, prin asemenea norme se creează un precedent judiciar periculos de eschivare legală de la răspundere a Fondului, a membrilor Consiliului de administrație și a personalului acestuia pentru actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor de serviciu.

Mai mult decât atât, o astfel de normă este în contradicție cu politicile statului de asigurare a implementării unui sistem eficient de luptă împotriva corupției, ori unele acte sau fapte pot ține de domeniul comiterii actelor de corupție.

În aceeași ordine de idei, acordarea dreptului persoanei de a solicita plata cheltuielilor de judecată ocazionate de procedurile judiciare inițiate împotriva Fondului, membrilor Consiliului de administrație și al personalului acestuia din contul Fondului sunt abuzive și nefondate, ce va crea pericolul exercitării atribuțiilor în mod ineficient, fără repercursiuni grave asupra acelor care comit fapte ilegale.

Includerea excepției de a asigura plata cheltuielilor de judecată din Fond doar în cazul în care nu a fost dovedită vinovăția este lacunară, deoarece nu este reglementată modalitatea de recuperare a cheltuielilor suportate în cazul în care a fost dovedită vinovăția, ceea ce poate duce la prejudicierea mijloacelor Fondului și la imposibilitatea recuperării acestora.

Norma în redacția propusă este una abuzivă și va duce la creșterea manifestărilor de corupție.

#### **Recomandări:**

Norma în redacția propusă nu se susține.

Considerăm că instituția prezumției nevinovăției se aplică oricărui cetățean, astfel încât nu necesită elaborarea unor norme care ar proteja doar o singură categorie de subiecți și, care, în final, creează condiții propice apariției actelor de corupție.

#### **Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
- Promovarea intereselor contrar interesului public
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Prevederi discriminatorii
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu



**Art.I, alin.(20) din proiect - propunerea de modificare a art.26 alin.(1) și (2) din Legea nr.575/2003 -**

Art.I, alin.20 din proiect -

**Obiecții:**

Norma alin.(1) din art.26 din Legea nr.575/2003 reglementează condițiile ce urmează să le întrunească membrii Consiliului de administrație, precum și directorul executiv.

Considerăm că norma evaziv reglementează instituția conflictului de interese.

Or, respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, precum și neadmiterea favoritismului sunt condiții esențiale de implementat în vederea asigurării exercitării transparente și eficiente a atribuțiilor de serviciu.

Considerăm că activitatea Fondului urmează să se desfășoare pe principiul transparenței, eficienței, iar ca o măsură suplimentară de asigurare a integrității membrilor acestuia se propune semnarea de către aceștia a unei declarații de imparțialitate care va înlătura riscul comiterii conflictului de interese și/sau a favoritismului.

**Recomandări:**

Completarea normei cu o prevedere ce ar obliga membrii Fondului să semneze o declarație de imparțialitate care să instituie răspunderea acestora în eventualitatea comiterii conflictului de interese și/sau a favoritismului, precum și a oricăror altor manifestări de corupție.

În așa mod, activitatea membrilor Fondului va fi una transparentă cu minimizarea riscului apariției conflictului de interese, a favoritismului și a altor manifestări de corupție.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:  
- conflict de interese și/sau favoritism

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost elaborat de Ministerul Finanțelor și, potrivit autorului, are drept scop „îmbunătățirea cadrului legal aferent garantării depozitelor în sistemul bancar, precum și pentru consolidarea stabilității sectorului financiar”.

În nota informativă se menționează la fel că „adoptarea amendamentelor propuse privind majorarea plafonului de garantare a depozitelor, precum și extinderea categoriilor depozitelor garantate (garantarea depozitelor persoanelor juridice de drept privat) va asigura o rată mai mare de returnare a depozitelor deținute în băncile licențiate în cazul în care acestea devin indisponibile”.

Deși proiectul este unul în interes public, identificarea în conținutul acestuia a unor norme coruptibile va duce la aplicarea unui cadru legal confuz.

Astfel, normele care atribuie dreptul Băncii Naționale a Moldovei de a fi în drept de a califica băncile în categorii de risc A, B sau C nu sunt corelate cu competențele Băncii Naționale a Moldovei statuate

în Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei. La fel, instituția clasificării băncilor în categorii de risc A, B sau nu este reglementată de prevederile Legii nr.202/2017 privind activitatea băncilor.

Totodată, propunerea din proiect prin care se exonerează de răspundere Fondul, membrii Fondului și personalul Fondului de la actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor de serviciu nu este corelată cu principiul prezumției nevinovăției, precum și riscă să influențeze grav implementarea politicilor statului în domeniul luptei efective împotriva corupției. La fel, lipsa normelor din proiect care ar asigura evitarea conflictelor de interese și/saua favoritismului, precum și comiterea altor manifestări de corupție va crește riscul eschivării de la răspundere în aceste cazuri.

Recomandăm autorului examinarea minuțioasă a normelor prin prisma impactului acestora la implementare cu eliminarea caracterului coruptibil al acestora.

Analiza minuțioasă a prevederilor este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

28.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Vadim CURMEI, Șef secție

