

# Observator de politici publice

## Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

*Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.*

*Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.*

### Responsabilizarea angajaților Băncii Naționale a Moldovei pentru acțiuni ilegale

#### Context

Guvernul Republicii Moldova a înaintat recent un proiect de modificare a Legii Băncii Naționale a Moldovei (BNM), care prevede eliminarea unor prevederi la articolul 35 ”Garanții în exercitarea atribuțiilor”, introduse în anii 2015 și 2016. Prin respectivele prevederi BNM i-a fost delegată asumarea acoperirii cheltuielilor de apărare a angajaților săi ”**pentru actele sau faptele îndeplinite de către aceștia ori omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte de către aceștia în exercitarea atribuțiilor conferite prin lege Băncii Naționale**”.

Modificările operate în 2015-2016 la articolul 35 din Legea BNM<sup>1</sup>, trei la număr, au fost determinate la acel moment de recomandările și negocierile cu FMI, în contextul implementării practicilor internaționale de asigurare a independenței instituțiilor naționale responsabile de politicile monetare și de supravegherea activităților bancare. Totodată, contextul introducerii acestor prevederi pentru Republica Moldova a fost unul mai sensibil, având în vedere fraudele care s-au produs în sistemul bancar, cu implicarea reprezentanților acestui sistem, în special, contribuția în realizarea acestor fraude a factorilor de decizie din BNM, inclusiv prin omisiunea îndeplinirii atribuțiilor

prevăzute de actele normative din domeniul supravegherii activităților bancare.

Modificările operate în 2015-2016 au servit ca măsură asiguratorie pentru unii actuali și angajați ai BNM oferit de către factorul politic (Parlament) că orice investigație realizată de procurori și, respectiv, apărarea acestora vor fi asigurate și acoperite de către BNM din resursele financiare ale băncii, inclusiv pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor conferite de Legea BNM.

Activitatea BNM este una complexă și implică diferite tipuri de riscuri atât pentru insuși, cât și pentru fiecare angajat/administrator al băncii, inclusiv pentru activități legale și corecte. Interesele în sectorul bancar sunt mari și tentația de a le proteja cu orice preț e la fel de mare, inclusiv prin atac asupra BNM și angajaților acesteia pentru exercitarea corectă a atribuțiilor și impunerea respectării acestora de către toți actorii implicați.

Este de remarcat faptul că ”laundromatul rusesc”<sup>2</sup>, precum și extensia acestuia<sup>3</sup>, sau ”furtul miliardului” - sunt fraude financiar-bancare de proporții, care au generat daune de miliarde de lei atât economiei naționale, cât și sistemului bancar, inclusiv costuri reputaționale enorme. Aceste fraude nu au deocamdată o finalitate în investigarea și recuperarea daunelor, iar realizarea lor a fost posibilă doar cu implicarea directă sau indirectă, acceptarea tăcită sau omisiunea îndeplinirii unor acte sau acțiuni de către unii angajați BNM. Aceste aspecte sunt confirmate și în Raportul Comisiei de anchetă pentru elucidarea circumstanțelor devalizării sistemului bancar din Republica Moldova și investigării fraudei bancare din 2019<sup>4</sup>, dar și de Procuratura Generală<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.rise.md/articol/operatiunea-ruseasca-the-laundromat/>

<sup>3</sup> <https://www.transparency.md/2019/06/17/laundromatul-rusesc-schema-de-spalare-a-70-miliarde-dolari-facilitata-de-elitele-politice-din-moldova/>

<sup>4</sup> <https://www.jumal.md/ro/news/758ccfa879e348a8/doc-raportul-comisiei-de-ancheta-privind-frauda-bancara-votat-de-parlament-plahotniuc-sor-filat-beneficiari-finali.html>

<sup>5</sup> <https://agora.md/stiri/71068/procurorul-general-despre-furtul-miliardului-bnm-in-mare-masura-e-vinovata-de-aceasta-situatie-video>

<sup>1</sup> <https://www.bnm.md/ro/content/lege-cu-privire-la-banca-nationala-moldovei-nr-548-xiii-din-21071995>

În acest context, inițiativa legislativă de limitare sau de condiționare a suportării de către BNM a cheltuielilor de apărare a propriilor angajați în cazul unor decizii judecătorești definitive despre implicarea angajaților BNM în fraude financiar-bancare pare să fie logică și să corespundă intereselor publice la etapa actuală de dezvoltare a sectorului financiar-bancar.

### **Prevederile proiectului de lege înaintat și aprobat de Guvern**

Legea BNM, art. 35, urmare a modificărilor operate prin Legile 147/2015, 62/2016 și 233/2016, actualmente prevede că:

- Membrii organelor de conducere a BNM nu pot fi reținuți, arestați ori trași la răspundere contravențională sau penală decât la decizia Procurorului General;
- Banca Națională, membrii organelor de conducere ale băncii, lichidatorul desemnat de aceasta, precum și personalul acesteia nu răspund civil, administrativ sau penal pentru actele sau faptele îndeplinite ori pentru omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor conferite prin lege Băncii Naționale;
- Cheltuielile ocazionate de procedurile penale, civile, administrative inițiate împotriva persoanelor respective, care vizează actele sau faptele îndeplinite de către acestea ori omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte de către acestea în exercitarea atribuțiilor conferite prin lege Băncii Naționale, inclusiv pentru efectuarea operațiunilor interne circumscrise exercitării acestor atribuții, sunt suportate de Banca Națională. Prin cheltuieli ocazionate de procedurile penale, civile, administrative se înțelege, cel puțin, cheltuielile de asistență juridică și cheltuielile de expertiză;
- Dispozițiile din art. 35 se aplică și după încetarea mandatului sau a raporturilor de muncă ale persoanelor enunțate, pentru actele sau faptele îndeplinite ori omisiunea îndeplinirii lor în timpul exercitării atribuțiilor de angajat, lichidator, membru al organului de conducere.

Pornind de la aceste prevederi din legea BNM, autorii modificărilor recente (Ministerul Justiției) invocă faptul că legea oferă membrilor organelor de conducere ale BNM, lichidatorilor desemnați de BNM, precum și personalului BNM un tratament derogatoriu și preferențial, "chiar în excesivitate favorabil", ce ar duce la încălcarea prevederilor din art. 16 al Constituției Republicii Moldova, conform căruia toți cetățenii țării sunt egali în fața legii și a

autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

Autorii modificărilor insistă că astfel, de rând cu tratamentul favorabil pentru aceste categorii de persoane, cadrul legal existent în art. 35 al Legii BNM le mai conferă și un beneficiu suplimentar substanțial sub formă de scutirea necondiționată de achitarea cheltuielilor legate de procedurile penale, civile (cheltuieli de asistență juridică și expertiză, etc.) intentate împotriva lor, acestea fiind suportate exclusiv de către BNM.

Guvernul menționează că aceste prevederi creează un tratament diferențiat exorbitant care nu își justifică existența și care nu se fundamentează pe considerente obiective în raport cu situația altor persoane – subiecți ai răspunderii civile/penale pentru comiterea unor fapte prejudiciabile în exercitarea atribuțiilor de serviciu. Dacă condiționarea răspunderii civile/penale a persoanelor vizate poate fi argumentată prin specificul și gradul de complexitate sporit al activităților efectuate de personalul BNM, scutirea lor de achitarea cheltuielilor de procedură cu transpunerea costurilor pe BNM (chiar și în cazul unor acțiuni de rea credință demonstrate în cadrul examinării litigiilor) se prezintă ca un beneficiu excesiv, care nu corelează cu regulile generale stabilite. Mai mult, această situație ar putea duce la o încurajare tăcută a persoanelor respective la îndeplinirea defectuoasă sau la omisiunea îndeplinirii unor acte sau fapte în exercitarea atribuțiilor conferite de lege.

Respectiv, Guvernul a aprobat un proiect de lege de modificare a Legii BNM, art. 35 (2), prezentându-l Parlamentului spre examinare și adoptare în regim de urgență. Esența modificărilor propuse constă în:

- Oferirea posibilității de achitare de către persoanele vizate a cheltuielilor ocazionate de procedurile legale, în cazul în care acestea își asumă benevol suportarea cheltuielilor respective;
- În cazul în care instanța de judecată a constatat, printr-o hotărâre definitivă, îndeplinirea sau omisiunea îndeplinirii, cu rea-credință, a oricărui fapt sau act legat de exercitarea atribuțiilor BNM, care a cauzat prejudicii unor terți – cheltuielile ocazionate se compensează băncii de către persoana în privința căreia a fost adoptată această hotărâre, dacă cheltuielile au fost suportate inițial de BNM.

## Aspecte sensibile și recomandări

1. Prevederile actuale din Legea BNM au fost introduse în 2015-2016, fiind coordonate cu instituțiile financiare internaționale, în special FMI, având la bază cele mai bune practici internaționale în vederea asigurării independenței instituționale a BNM și deciziilor acesteia. Totodată, contextul farurilor bancare în care ar putea fi implicate persoane cu funcții de decizie din cadrul BNM creează o înțelegere diferită a sensului prevederilor introduse în lege, dar și a protecției oferite prin decizii aparent legale unor persoane implicate direct sau indirect în fraude.
2. FMI, pornind de la plângerea depusă de managementul BNM<sup>6</sup>, a emis un demers/avertizare<sup>7</sup> de îngrijorare cu referire la inițiativa autorităților de a limita protecția și beneficiile oferite persoanelor din BNM implicate în fraudarea sectorului bancar. Demersul reflectă și poziția unilateral expusă de persoanele care ar putea fi vizate, direct sau indirect, în investigațiile organelor competente. Respectiv, ar putea fi și o situație de "conflict de interese" strecurată în plângerea semnată de autoritățile monetare în adresa FMI.
3. Proiectul aprobat de Guvern și solicitat spre adoptare în regim de urgență Parlamentului, în esență, nu aduce atingere independenței instituționale a BNM, precum și nu atentează la independența decizională a BNM în materie de politici monetare, supraveghere bancară sau alte competențe legale. Proiectul, în esență, prevede doar obligativitatea recuperării de către BNM a mijloacelor achitate pentru servicii juridice și de reprezentare legală de la persoanele condamnate prin decizii definitive ca fiind implicate în fraudarea sectorului financiar-bancar, din funcție de angajat, administrator sau membru în executivul BNM.
4. Pe de altă parte, prevederile de recuperare ulterioară a mijloacelor deja oferite de BNM unor companii sau birouri de servicii juridice/avocați va fi dificil de pus în aplicare. Dacă recuperarea se va dispune direct de la

persoana vizată (actual sau fost angajat al BNM) – ar putea să nu existe resurse sau active care pot fi urmărite pentru recuperare. Din acese considerente, formula de compensare ulterioară de către BNM a cheltuielilor suportate de către persoana declarată nevinovată ar fi o posibilă soluție de alternativă.

5. Pentru o mai bună înțelegere a situației reale ar fi recomandabil ca BNM să facă publice informațiile relevante despre cazurile în care atât BNM ca instituție, cât și angajații băncii au fost atacați în instanță pentru deciziile acestora. Cine sunt "atacatorii", care sunt cauzele și care sunt instituțiile/persoanele contractate de BNM pentru a reprezenta interesele propriilor angajați – aceste informații ar trebui să fie aduse la cunoștința publicului.

BNM are competențe și activități specifice și complexe, independența acesteia este un element crucial în promovarea unor politici monetare și de supraveghere a activităților bancare fără implicarea și intereferența politicului. Un cadru legal bazat pe cele mai bune practici este necesar nu doar la nivel de lege, dar și la nivel de practici. Povara fraudelor bancare și, în special al "furtului miliardului", vor fi, spre regret, acel factor vibrant care va determina și va genera anumite proiecte și situații confuze. În acest sens, accesul la informații veridice, relevante și profesionale oferite de BNM va permite și va facilita un dialog activ cu partenerii interni ai BNM (Guvern, Parlament, societate) și cu partenerii externi (în special FMI, Banca Mondială, etc.) – pentru soluții adecvate și responsabilizări pe măsură în cazul unor abateri constatate.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
MOLDOVA

Tel. 20-34-84, 20-34-85

E-mail:  
office@transparency.md

[www.transparency.md](http://www.transparency.md)

Str. „31 August 1989”,  
nr.98, of. 205, Chișinău,  
MD-2004, Republica  
Moldova

<sup>6</sup> Reieșind din declarațiile prim-ministrului Chicu pe contul de facebook, 8 iunie 2020:

[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=180896686716513&id=110044717135044](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=180896686716513&id=110044717135044)

<sup>7</sup> <https://tv8.md/2020/06/09/doc-fmi-ingrijorat-de-un-proiect-de-lege-anuntat-de-chicu/>