

04 Aprilie 2016, nr. 683

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei – art.10; Legea cu privire la serviciile de plată și moneda electronică – art.3, 8, 27, 77; ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 88 din 10 Martie 2016)

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 – art.10; Legea cu privire la serviciile de plată și moneda electronică – art.3, 8, 27, 77; ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, 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. În conformitate cu prevederile art.35 alin.(3) și art.36 alin.(2) din Legea privind actele legislative nr.780/2001, un act legislativ de modificare sau completare are o forță juridică egală cu cea a actului ale cărui dispoziții le modifică sau le completează. Pornind de la faptul că legile supuse amendării sînt legi organice, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Scopul promovării proiectului. Reieșind din nota informativă, acest proiect de lege a fost elaborat în scopul eficientizării condițiilor de activitate a prestatorilor de servicii de plată nebancri, prin eliminarea barierelor operaționale și administrative care împiedică efectuarea unei activități eficiente a acestora și pe piața de servicii de plată în Republica Moldova și, respectiv, majorării nivelului de concurență cu prestatorii bancari de servicii de plată.

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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Notăm că proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 10.03.2016 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului. Astfel, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

6. Suficiența argumentării. Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum derivă din cerințele legii.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare Guvernului, tuturor instituțiilor publice interesate (Banca Națională a Moldovei, Centrul Național Anticorupție), să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Din lipsa informațiilor în nota informativă și pe pagina web a Parlamentului, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințele legale.

Plus la aceasta, notăm cerința stabilită în art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr.548/1995, potrivit căreia orice proiect de act normativ al autorităților publice, care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții, va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale. Avizul va fi transmis în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare.

La fel, în momentul depunerii proiectului de act legislativ spre dezbateri, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, în vederea respectării prevederilor art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, art.20 și art.22 din Legea nr.780/2001. Aceste expertize au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele economico-financiare ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege, etc.

Rezumând cele constatate mai sus, subliniem faptul că, în lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă. Or, Nota informativă și documentele necesare a fi anexate la dosar, sunt tot atât de importante ca și proiectul de lege, pentru ca societatea și deputații să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În nota informativă la proiectul de lege se conțin mai multe referințe la acquis-ul comunitar și standardele internaționale. În speță, autorii menționează că propunerile din proiect au tangență cu mai multe acte europene, precum: Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, Directiva 2015/849/CE privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr.648/2012 al Parlamentului European și Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, 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 conține o fundamentare economico-financiară a acestuia, din care considerente nu cunoaștem dacă proiectul de lege presupune sau nu cheltuieli financiare.

9. Analiza impactului de reglementare a proiectului. Reieșind din prevederile art.13 ale Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și prevederile art.20 lit.e) din Legea nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă la proiectul de lege trebuie să conțină și actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

În speță, prezentul proiect de lege aduce atingere activității de întreprinzător, or, acesta reglementează activitatea prestatorilor de servicii de plată nebankari și emitenții de monedă electronică. Astfel,

considerăm că era necesar ca Analiza impactului de reglementare să fie anexată la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ și publicată pe pagina web a Parlamentului.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, fiind vorba de interesele prestatorilor de servicii de plată nebankari și emitenții de monedă electronică. Considerăm că în forma în care este prezentat prezentul proiect de lege, aceste interese pot fi contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Reieșind din argumentele menționate la pct.10 din prezentul Raport, la promovarea proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia ar putea rezulta anumite prejudicii intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Au fost depistate prevederi ale proiectului care sînt concurente cu alte prevederi ale legislației și chiar Constituției. Mai detaliat ne expunem în pct.15 al prezentului Raport.

Totodată, trebuie de menționat că în Parlament sînt înregistrate proiectele de legi nr.38 din 17.02.2016, nr.14 din 03.02.2016 și nr.312 din 02.09.2015, nr.113 din 18.03.2016 care conțin norme de modificare și completare a Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei și Legii nr.62/2008 privind reglementarea valutară. Reieșind din prevederile art.56 alin.(5) din Regulamentul Parlamentului, dacă sînt înregistrate mai multe proiecte de acte legislative ce vizează modificarea și/sau completarea mai multor articole din același act legislativ, la propunerea comisiei sesizate în fond, acestea pot fi comasate, pentru examinare în lectura a doua, într-un singur proiect.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu totdeauna întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic și nu sînt respectate regulile de ortografie și punctuație. Sînt cazuri cînd autorii fac trimitere la norme inexistente. Spre exemplu, la art.II, pct.3 autorii propun ca la art.27, alin.(3) lit.g) din Legea nr.114/2012, sintagma "experiența adecvată" se exclude. Însă, o astfel de literă (lit.g) în art.27 alin.(3) din lege nu există. Cel mai probabil autorii se referă la lit.c), dar aceștia trebuie să concretizeze norma la care se face propunerea.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Reieșind din faptul că, în mare parte, prevederile proiectului sînt lacunare, confuze, conțin norme de trimitere inexistente, considerăm că procedurile administrative noi, propuse de autori pentru autoritățile publice, nu vor putea fi realizate eficient.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.II pct.2	2. La articolul 8 alineatele (3) și (4) se exclude.	Autorii propun excluderea normelor cuprinse în Legea nr.114/2012, care prevăd că emiterea, distribuția și răscumpărarea monedei electronice pe teritoriul Republicii Moldova se realizează doar contra lei/în lei moldovenești. La fel, se propune excluderea prevederilor care stabilesc expres că moneda electronică se emite și se utilizează pe teritoriul Republicii Moldova ca echivalent al leului moldovenesc și excluderea normelor care interzic emiterea și utilizarea monedei electronice pe teritoriul Republicii Moldova drept echivalent al valurilor	Coruptibilitate Lacune de drept Atribuții excesive / contrare statutului Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Recomandăm autorilor revizuirea normelor menționate și aducerea lor în concordanță cu prevederile constituționale. Aceleași obiecții și recomandări le formulăm și pentru pct.4 art.II din proiect ce se referă la modificarea art.77 alin.(1) din Legea nr.114/2012.

			<p>străine sau al altor valori variabile. Considerăm că excluderea acestor norme afectează însă și conceptul Legii nr.114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică. Drept rezultat al acestor modificări, vor surveni neclarități la aplicarea în practică a normelor ce se referă la emiterea, distribuirea și răscumpărarea monedei electronice pe teritoriul Republicii Moldova. Nu în ultimul rând, pot apărea interpretări diferite privind rolul monedei naționale în raporturile juridice și economice respective.</p> <p>Plus la aceasta, la înaintarea acestor propuneri, autorii urmasă să țină cont de prevederile art.130 alin.(2) și alin.(3) din Constituție, or, potrivit acestora, moneda națională a Republicii Moldova este leul moldovenesc și dreptul exclusiv la emisia monetară aparține Băncii Naționale a Republicii Moldova. Emisia monetară se efectuează conform deciziei Parlamentului. La fel, autorii nu au ținut cont de prevederile art.5 alin.(1) lit.a) din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, potrivit căreia stabilirea și implementarea politicii monetare și valutare în stat este atribuția de bază a Băncii Naționale a Moldovei.</p>		
2	art.III pct.1	1. La articolul 5 alineatul (2), litera a) după textul "pe baza actelor de identitate" se introduce textul "care pot fi prezentate și în formă electronică";	<p>Esența acestei propuneri constă în posibilitatea persoanelor fizice și juridice, care sînt supuse măsurilor de identificare, cerute de Legea nr.190/2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, de a prezenta acte de identitate în formă electronică. Realizarea în practică a acestor propuneri comportă un risc sporit, deoarece documentele în format electronic pot fi truate, denaturate, schimbate, falsificate. Astfel, cei ce sînt obligați să verifice aceste acte vor fi în dificultate de a stabili autenticitatea acestora. Plus la aceasta, autorii urmasă să țină cont și de prevederile Legii privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte nr.273/1994 și ale Legii privind semnătura electronică și documentul electronic nr.91/2014.</p>	<p>Coruptibilitate Lacune de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</p>	<p>Recomandăm revizuirea acestor norme pentru a exclude orice interpretare abuzivă.</p>

Concluzii

Potrivit notei informative, acest proiect de lege a fost elaborat în scopul eficientizării condițiilor de activitate a prestatorilor de servicii de plată nebankari, prin eliminarea barierelor operaționale și administrative care împiedică efectuarea unei activități eficiente a acestora și pe piața de servicii de plată în Republica Moldova și, respectiv, majorării nivelului de concurență cu prestatorii bancari de servicii de plată.

Deși autorii, în nota informativă, subliniază finalitățile urmărite la elaborarea proiectului, enumeră principalele prevederi ale proiectului, totuși, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, așa cum derivă din cerințele legii.

Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare Guvernului, tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate urmau să fie anexate la dosarul

de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Mai mult ca atât, potrivit cerințelor legislației, orice proiect de act normativ al autorităților publice, care privește domeniile în care Banca Națională are atribuții, va fi adoptat după recepționarea avizului Băncii Naționale, transmis de BNM în termen de cel mult 30 de zile de la solicitare.

La dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ trebuia să fie anexată și Analiza impactului de reglementare, or, prezentul proiect de lege se referă și la activitatea de întreprinzător, fiind reglementată activitatea prestatorilor de servicii de plată nebankari și emitenții de monedă electronică.

La fel, contrar cerințelor legislației, remarcăm lipsa expertizelor juridice, economice, financiare, științifice, ecologice și de alt gen, care au rolul de a determina raționalitatea adoptării acestui proiect de lege, avantajele și dezavantajele acestuia, consecințele ce pot surveni în rezultatul adoptării acestui proiect de lege.

În lipsa tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, întreg procesul legislativ este perturbat și, drept consecință, Parlamentul nu dispune de tot setul de documente necesare pentru a-și îndeplini eficient sarcina sa legislativă.

Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, fiind vorba de interesele prestatorilor de servicii de plată nebankari și emitenții de monedă electronică. Considerăm că în forma în care este prezentat prezentul proiect de lege, aceste interese pot fi contrare interesului public general.

Autorii propun excluderea normelor care prevăd că emiterea, distribuirea și răscumpărarea monedei electronice pe teritoriul Republicii Moldova se realizează doar contra lei/în lei moldovenești, ceea ce presupune că monedele electronice vor putea fi emise, distribuite și răscumpărate și în valute străine. Însă, autorii nu au corelat aceste propuneri cu normele exprese din Constituție și legislație, or, potrivit acestora: stabilirea și implementarea politicii monetare și valutare în stat este atribuția de bază a Băncii Naționale a Moldovei; moneda națională a Republicii Moldova este leul moldovenesc și dreptul exclusiv la emisia monetară aparține Băncii Naționale a Republicii Moldova, care se efectuează conform deciziei Parlamentului. În consecință, drept rezultat al acestor modificări, vor surveni neclarități la aplicarea în practică a normelor ce se referă la emiterea, distribuirea și răscumpărarea monedei electronice pe teritoriul Republicii Moldova.

Proiectul conține propuneri care acordă posibilitatea persoanelor fizice și juridice, care sînt supuse măsurilor de identificare, cerute de Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, de a prezenta acte de identitate în formă electronică. Realizarea în practică a acestor propuneri comportă un risc sporit, deoarece documentele în format electronic pot fi trucate, denaturate, schimbate, falsificate. Astfel, cei ce sînt obligați să verifice aceste acte vor fi în dificultate de a stabili autenticitatea acestora.

Totodată, datorită faptului că, în mare parte, prevederile proiectului sînt lacunare, confuze, conțin norme de trimitere inexistente, considerăm că procedurile administrative noi, propuse de autori pentru autoritățile publice, nu vor putea fi realizate eficient.

Trebuie să subliniem că formulările conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, exprimările nu totdeauna întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic și nu sînt respectate regulile de ortografie și punctuație.

Rezumînd cele expuse, considerăm necesar de a elimina toate elementele de coruptibilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză, or, în varianta propusă de autori, acest proiect de act normativ nu va produce efectele dorite.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției