

06 Aprilie 2016, nr. 688

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea Legii nr.62-XVI din 21.03.2008 privind reglementarea valutară (art.3, 4, 6, ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 113 din 18 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 Legii nr.62-XVI din 21.03.2008 privind reglementarea valutară (art.3, 4, 6, ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Banca Națională, 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 legea supusă amendării este lege organică, pe cale de consecință și legea de modificare și completare a acesteia, la fel, este lege organică.

3. Transparența decizională Reieșind din prevederile art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii, conform art.12 alin.(2) din legea nominalizată, va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Notăm că proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

În conformitate cu prevederile art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului, comisia permanentă sesizată în fond asigură consultarea publică a proiectelor de acte legislative și a propunerilor legislative cu părțile interesate prin organizarea de dezbateri și audieri publice, prin intermediul altor proceduri de consultare stabilite de legislația cu privire la transparența în procesul decizional. Totodată, comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenței în procesul decizional.

Din lipsa informațiilor și neidentificarea sintezei recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, nu cunoaștem dacă au avut loc astfel de consultări. La fel, nu cunoaștem dacă societatea civilă, pînă la momentul de față a participat sau nu la elaborarea și examinarea acestuia. În acest sens, reiterăm că lipsa

unor astfel de documente importante pe pagina web face ca accesul la informație să fie limitat și, prin urmare, aduce atingere dreptului persoanelor la informare corectă.

4. Scopul promovării proiectului. Reieșind din Nota informativă, proiectul de lege a fost elaborat în scopul îmbunătățirii cadrului legal aferent domeniului valutar, luând în considerare angajamentele Republicii Moldova în contextul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, în particular al Acordului privind instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și UE (ZLSAC), evoluțiile pe piața financiară, monetară și valutară, consecințele crizei financiare globale, modificarea cadrului legal în domeniile conexe (pieții de capital, serviciilor de plată și monedei electronice).

Totodată, în nota informativă este menționat că acest proiect de lege este în concordanță cu pct.267 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014 - 2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808 din 07.10.2014, care include obligativitatea elaborării unui proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.62/2008 privind reglementarea valutară, care va prevedea liberalizarea unor operațiuni valutare de capital.

În contextul dat, potrivit autorului, proiectul de lege prevede liberalizarea unor operațiuni valutare care în prezent sunt supuse autorizării din partea Băncii Naționale a Moldovei, lărgirea categoriilor de credite/împrumuturi externe asupra cărora va fi aplicat regimul de notificare al BNM, introducerea unor prevederi în legătură cu apariția pe piața financiară a prestatorilor de servicii de plată nebankari, optimizarea utilizării numerarului la efectuarea operațiunilor valutare, efectuarea operațiunilor de schimb valutar în numerar cu persoane fizice prin intermediul aparatelor de schimb valutar, amendarea listei măsurilor de salvagardare, stabilirea termenului de valabilitate nelimitat pentru licența casei de schimb valutar și concretizarea condițiilor de licențiere și de activitate a unităților de schimb valutar.

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 Notăm că proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 18.03.2016 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.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Intenția autorului este expusă clar și argumentat în nota informativă ce însoțește proiectul de lege. În acest sens, autorul indică scopul principal, condițiile ce au impus elaborarea proiectului de lege, principalele prevederi, evidențierea elementelor noi, efectul social și economic al actului.

Obiecția formulată de noi se referă la neanexarea la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ și nepublicarea pe pagina web a Parlamentului a avizelor tuturor instituțiilor publice interesate, sintezei recomandărilor recepționate în rezultatul consultărilor publice cu societatea civilă. De facto, autorul menționează în nota informativă că proiectul a fost supus consultărilor publice și avizării de mai multe ori, fiind întocmită și o Sinteză a propunerilor și recomandărilor. Însă, din analiza paginii web a Parlamentului, constatăm lipsa Sintezei și avizelor, fiind identificate doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

8. 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.

Nota și proiectul nu conțin referințe exprese la acquis-ul comunitar, însă, după cum argumentează însuși autorul, acest proiect de lege este elaborat în scopul îmbunătățirii cadrului legal aferent domeniului valutar, luând în considerare angajamentele Republicii Moldova în contextul Acordului de Asociere cu Uniunea

Europeană, în particular al Acordului privind instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și UE (ZLSAC). Plus la aceasta, necesitatea elaborării acestui proiect de lege reiese și din pct.267 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană în perioada 2014 - 2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.808 din 07.10.2014.

9. 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.

10. 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 operatorilor pe piața valutară, a prestatorilor de servicii de plată nebancri, a unităților de schimb valutar (modificarea condițiilor de licențiere), etc. Deși autorul menționează în nota informativă că a fost efectuată Analiza impactului de reglementare, care este anexată la nota informativă, acest fapt nu corespunde realității, or, pe pagina web a Parlamentului aceasta lipsește. 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.

Reiterăm 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.

Evaluarea de fond a coruptibilității

11. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii pentru instituțiile bancare, prestatorii de servicii de plată nebancri, chiar și rezidenților care efectuează operațiuni valutare. Notăm că în linii generale aceste interese/beneficii prevăzute în proiect nu sînt contrare interesului public general.

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia pot fi cauzate prejudicii intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de subiecți. Unele prevederi din proiect pot cauza prejudicii intereselor băncilor, unităților de schimb valutar și chiar persoanelor ce dețin conturi bancare în valută. Pe cînd o parte din aceste prevederi sînt măsuri necesare în cazul crizelor financiare sistemice, o altă parte din prevederi stabilesc anumite atribuții derogatorii, care nu sînt justificate, dar care pot prejudicia interesele anumitor categorii de subiecți. Mai detaliat despre aceste momente ne expunem în pct.16 al prezentului raport de expertiză.

13. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

14. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

15. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul stabilește atribuții ale autorităților publice, proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora. Este vorba despre anumite atribuții discreționare acordate Băncii Naționale a Moldovei, asupra cărora ne expunem în pct.16 al raportului.

16. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.I pct.1	1. Articolul 3 punctul 6 va avea următorul cuprins: 6) instrumente de plată - cambii, cekuri și alte instrumente de plată similare care reprezintă creanțe pecuniare față de emitenții acestora. Noțiunea în cauză nu include instrumentele de plată definite astfel de Legea nr.114 din 18 mai 2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică;	Prin expunerea în redacție nouă a noțiunii "instrumente de plată", de facto, au fost excluse doar cardurile, în rest, textul normei a fost lăsat intact. Propunerea autorului este neclară în contextul în care art.27 din Legea nr.62/2008 stabilește un set de norme ce reglementează utilizarea cardurilor în cadrul operațiunilor valutare.	Coruptibilitate Lacune de drept Norme irealizabile	Recomandăm autorului de a lăsa în vigoare textul normei în redacția actuală, fie a clarifica în proiect utilizarea cardurilor în cadrul operațiunilor valutare.
2	art.I pct.1	1. Articolul 3 articolul se completează cu punctele 12) - 14) cu următorul cuprins: 12) - prestatori de servicii de plată rezidenți - persoane juridice care, potrivit Legii nr.114 din 18 mai 2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, au dreptul de a presta servicii de plată; 13) - prestatori de servicii de plată nebankari rezidenți - persoane juridice (altele decât băncile licențiate și Banca Națională a Moldovei) care, potrivit Legii nr.114 din 18 mai 2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, au dreptul de a presta servicii de plată;	Textul normei este confuz, deoarece nu este clar care sînt acele persoane juridice, altele decît băncile licențiate și Banca Națională a Moldovei. Potrivit art.5 alin.(1) lit.a) - f) din Legea nr.114/2012 persoanele juridice care au dreptul de a presta servicii de plată sunt: băncile care activează în conformitate cu Legea instituțiilor financiare; societățile de plată; societățile emitente de monedă electronică; furnizorii de servicii poștale care activează în conformitate cu Legea poștei; Banca Națională a Moldovei- în cazul în care nu acționează în calitate de autoritate a politicii monetare sau în calitate de altă autoritate publică și Trezoreria de Stat din cadrul Ministerului Finanțelor.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Recomandăm autorului stabilirea expresă în proiect care sînt acele persoane juridice, altele decît băncile licențiate și Banca Națională a Moldovei, pentru a evita orice confuzio și interpretări abuzive.
3	art.I pct.24	24. Articolul 41: articolul se completează, corespunzător, cu alineatele (2/1) și (2/4) cu următorul cuprins: (2/1) Utilizarea în operațiunile de schimb valutar cu persoane fizice a numerarului de valută străină sub formă de monede metalice se efectuează de unitatea de schimb valutar la discreția sa.	Prin această normă autorul acordă posibilitatea pentru unitățile de schimb valutar de a refuza unei persoane fizice acceptarea numerarului în valută străină sub formă de monede. Considerăm aceste prevederi injuste, inechitabile, neargumentate și contrare practicilor europene. În primul rînd autorul nu argumentează această propunere. În rîndul doi, norma vizată se referă doar la persoanele fizice, ceea ce presupune că ea nu se aplică persoanelor juridice. În rîndul trei, aceste prevederi vor prejudicia interesele persoanelor fizice, care nu vor putea schimba monedele metalice în valută străină în cazuri de necesitate urgentă și nici nu le vor putea utiliza ca monede de plată pe teritoriul Republicii Moldova. În rîndul	Coruptibilitate Norme care stabilesc derogări neîntemeiate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a. Promovarea intereselor contrar interesului public Prejudicierea intereselor contrar interesului public Limitarea neîntemeiată a drepturilor omului	Recomandăm autorului revizuirea textului normei prin prisma obiecțiilor formulate mai sus.

			patru, aceste prevederi sînt contrare Recomandării Comisiei Europene din 22 martie 2010 privind domeniul de aplicare și efectele statutului de mijloc legal de plată al bancnotelor și monedelor euro, care stabilește expres acceptarea tuturor bancnotelor și monedelor euro de către comercianții și instituțiile care lucrează cu publicul. Singurele excepții sînt în cazurile în care comerciantul nu are rest suficient sau cînd există o disproporționalitate între valoarea plății și cea a bancnotelor sau monedelor.		
4	art.I pct.24	24. Articolul 41: (5) Băncile licențiate sînt obligate să înținute Banca Națională a Moldovei despre deschiderea birourilor de schimb valutar, programul de lucru ale birourilor respective, precum și despre instalarea aparatelor de schimb valutar. Modul și termenii de înținute se stabilesc de Banca Națională a Moldovei.	Autorul acordă pentru Banca Națională a Moldovei dreptul de a institui la proprie discreție, printr-un act al BNM, modul și termenii de înținute a informațiilor sus-menționate. Astfel de norme trebuie obligatoriu să fie incluse în lege, întru evitarea stabilirii de BNM a unor cerințe nejustificate și greu de realizat, fapt ce va afecta în final subiecții obligați să prezinte aceste informații în termen - băncile licențiate.	Coruptibilitate Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Sugerăm autorului de a include în proiect norme primare care să prevadă expres modul și termenii de prezentare a informațiilor respective de băncile licențiate către Banca Națională a Moldovei.
5	art.I pct.28	28. Articolul 44: articolul se completează, corespunzător, cu alineatele (3/1) și (4/1) cu următorul cuprins: (3/1) Documentele care servesc drept dovadă a introducerii aporturilor bănești în capitalul social al caselor de schimb valutar/majorării capitalului social se stabilesc de Banca Națională a Moldovei.	Autorul acordă pentru Banca Națională a Moldovei dreptul de a institui la proprie discreție, printr-un act al BNM, documentele justificative sus-menționate. Astfel de norme trebuie obligatoriu să fie incluse în lege, întru evitarea stabilirii de BNM a unor cerințe nejustificate și greu de realizat, fapt ce va afecta în final subiecții obligați să prezinte aceste documente - casele de schimb valutar.	Coruptibilitate Atribuții excesive / contrare statutului Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive	Recomandăm autorului stabilirea expres în lege a listei documentelor necesare potrivit dispoziției normei analizate mai sus.

Concluzii

Potrivit notei informative, proiectul de lege a fost elaborat în scopul îmbunătățirii cadrului legal aferent domeniului valutar, luînd în considerare angajamentele Republicii Moldova în contextul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, în particular al Acordului privind instituirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și UE (ZLSAC), evoluțiile pe piața financiară, monetară și valutară, consecințele crizei financiare globale, modificarea cadrului legal în domeniile conexe (pieții de capital, serviciilor de plată și monedei electronice).

În contextul dat, proiectul de lege prevede liberalizarea unor operațiuni valutare care în prezent sunt supuse autorizării din partea Băncii Naționale a Moldovei, lărgirea categoriilor de credite/împrumuturi externe asupra cărora va fi aplicat regimul de notificare al BNM, introducerea unor prevederi în legătură cu apariția pe piața financiară a prestatorilor de servicii de plată nebankari, optimizarea utilizării numerarului la efectuarea operațiunilor valutare, efectuarea operațiunilor de schimb valutar în numerar cu persoane fizice prin intermediul aparatelor de schimb valutar, amendarea listei măsurilor de salvagardare, stabilirea termenului de valabilitate nelimitat pentru licența casei de schimb valutar și concretizarea condițiilor de licențiere și de activitate a unităților de schimb valutar.

În raportul de expertiză s-a obiectat referitor la neanexarea de autor la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ și nepublicarea pe pagina web a Parlamentului a avizelor tuturor instituțiilor publice interesate, sintezei recomandărilor recepționate în rezultatul consultărilor publice cu societatea civilă. Pe pagina web a Parlamentului am identificat doar avizul Ministerului Justiției și Raportul de expertiză al Centrului Național Anticorupție.

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 operatorilor pe piața valutară, a prestatorilor de servicii de plată nebankari, a unităților de schimb valutar (modificarea condițiilor de licențiere) etc.

Reiterăm 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.

Principalele obiecții de conținut asupra textului actului, formulate în prezentul raport de expertiză, se referă la:

- formularea neclară a unor prevederi din proiect, care poate duce la confuzii și dificultăți de aplicare în practică;
- stabilirea unor prevederi injuste, inechitabile, neargumentate și contrare practicilor europene, care vor oferi posibilitatea pentru unitățile de schimb valutar de a refuza unei persoane fizice acceptarea numerarului în valută străină sub formă de monede;
- acordarea pentru Banca Națională a Moldovei a dreptului de a institui la proprie discreție, printr-un act al BNM, modul și termenele de realizarea a unor acțiuni de către băncile licențiate, fie lista documentelor necesare a fi prezentate de casele de schimb valutar, ori aceste cerințe și proceduri care trebuie obligatoriu să se regăsească în lege ca norme primare de reglementare.

Rezumînd cele expuse, considerăm că acest proiect de lege poate fi supus procedurilor de dezbatere și adoptare în cadrul Parlamentului doar după ce vor fi eliminate toate elementele de coruptibilitate identificate, cu luarea în considerare a obiecțiilor și recomandărilor formulate în prezentul raport de expertiză

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției