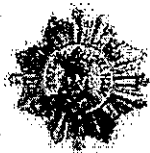




CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



95  
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. 06/2-1893 din 18.03.2020  
La nr. 18-23-2337 din 12 martie 2020

Ministerul Finanțelor

~~Banca Națională a Moldovei~~

copie: Cancelaria de Stat

Prin prezenta, cu referire la proiectul hotărârii Guvernului *pentru aprobarea proiectului de Lege pentru modificare unor acte legislative*, (număr unic 199/MF/BNM/2020), Vă comunicăm următoarele.

Proiectul nu conține avizele autorităților/instituțiilor implicate în procesul de avizare și sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice, fapt ce presupune că ulterior redacția proiectului poate suporta modificări.

În vederea excluderii neconcordanțelor între constatările expertizei anticorupție și prevederile proiectului definitivat, comunicăm că expertiza suscitată se va efectua conform Legii integrității nr. 82/2017. Potrivit art. 28 alin. (4) din Legea nr. 82/2017 „Expertiza anticorupție, cu excepțiile stabilite la alin. (2) și (3), se efectuează de către Centrul Național Anticorupție doar asupra proiectului definitivat în baza propunerilor și obiecțiilor expuse în procesul de avizare și/sau de consultare a părților interesate. În cazul proiectelor inițiate de Guvern, acestea se consideră definitivare înainte de a fi transmise spre expertiza juridică, iar în cazul inițiativelor altor categorii de autori – după înregistrarea proiectelor în Parlament.”.

Reieșind din cele expuse, solicităm expedierea în adresa Centrului Național Anticorupție, a proiectului definitivat, pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Director

Ruslan FLOCEA



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. 06/2-6524 din 05.10.2021

La nr. 16-2-03/117/817 din 17.09.2021

**Banca Națională a Moldovei**

**Copie: Ministerul Finanțelor**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (*număr unic 199/MF/BNM/2020*).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

**Director**

*R. Flocea*

**Ruslan FLOCEA**



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7452 din 04.10.2021

### **la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (nr.548/1995, Codul fiscal, nr.62/2008, Codul contravențional, nr.114/2012)**

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 Guvernul, 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la 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 anticorupției și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), la data de 13.03.2020, fiind asigurat accesul părților interesate, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta și expedia recomandări referitoare la proiectul prenotat. Anunțul cu privire

la inițierea elaborării proiectului de decizie a fost plasat pe pagina web oficială a autorului.

Astfel, se atestă că în procesul de promovare a proiectului, asigurarea transparenței decizionale, stabilită de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost asigurată.

### 1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative: „Revizuirea cadrului normativ, va duce la stabilirea unor norme care vor răspunde mai bine nevoilor unei piețe a plăților eficiente, contribuind pe deplin la un mediu de plată care să stimuleze concurența, inovarea și securitatea. Pentru atingerea acestui obiectiv și pentru promovarea creșterii concurenței, a eficienței și a inovării în domeniul plăților electronice, este nevoie de claritate juridică și de condiții concurențiale echitabile, de natură să conducă la o scădere convergentă a costurilor și a prețurilor plătite de utilizatorii de servicii de plată, la o mai mare diversitate și transparență a serviciilor de plată, care să faciliteze prestarea de servicii de plată inovatoare, precum și la garantarea unor servicii de plată sigure și transparente. Aceste obiective urmează a fi atinse prin actualizarea și prin completarea cadrului existent privind serviciile de plată, prin norme care vin să consolideze transparența, inovarea și securitatea în domeniul plăților și prin ameliorarea consecvenței dintre normele naționale, cu un accent pe nevoile legitime ale consumatorilor. Prin proiectul propus se încearcă atingerea acestor obiective într-un mod neutru din punct de vedere tehnologic, care să rămână valabil pe măsură ce serviciile de plată evoluează în continuare”.

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propune modificarea următoarelor acte normative: Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, Codul fiscal, Legea nr. 62/2008 privind reglementarea valutară, Codul contravențional, Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, în vederea perfecționării reglementărilor din domeniul prestării serviciilor de plată. Legea nr. 114/2012 este supusă celor mai multe modificări, în acest sens: se reglementează o procedură nouă de notificare înaintea începerii activităților; se modifică mai multe noțiuni și se adaugă altele noi; se permite utilizarea în Republica Moldova a monedei electronice cu nominal în orice valută; se instituie asigurarea obligatorie de răspundere civilă profesională pentru societățile de plată; se modifică procedura de solicitare a licențelor și de retragere a acestora; se modifică procedura achiziției participațiunilor de către achizitorii potențiali; se reglementează proceduri noi pentru verificarea disponibilității fondurilor prestatorilor de servicii de plată; etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

### 1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

În conformitate cu datele din nota informativă „Proiectul Legii pentru modificarea unor acte legislative (în continuare - Proiectul legii) vine să actualizeze reglementările adoptate în baza Capitolului 9 a Acordului de Asociere RM-UE, domeniul serviciilor financiare, în special art.61 care prevede armonizarea legislației naționale la regulile impuse de Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne (în continuare - Directiva 2007/64/CE). Directiva 2007/64/CE a fost abrogată și înlocuită, fiind adaptată la noile cerințe în domeniu prin Directiva (UE) 2015/2366 a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne (în continuare - Directiva (UE) 2015/2366). Astfel, ca o acțiune de continuitate și de stabilire a unei dezvoltări uniforme raliată la standardele europene, se impune necesitatea transpunerii noii Directive (UE) 2015/2366 și stabilirea

*unui cadru juridic armonizat, care ar trebui să conducă la o mai mare eficiență și transparență a domeniului serviciului de plată în ansamblu, sporind în același timp încrederea consumatorilor într-o piață armonizată a plăților.”*

Cu toate acestea, în proiect există factori de risc de natură să genereze riscuri de corupție și compromiterea integrității agenților publici din cadrul Băncii Naționale a Moldovei și agenților privați în persoana prestatorilor de servicii de plată. În acest sens, proiectul reglementează lacunar noua obligație impusă societăților de plată, și anume asigurarea obligatorie de răspundere civilă profesională sau prezentarea dovezii unei garanții comparabile. S-a mai identificat existența unei proceduri administrative ambigue referitoare la curgerea termenului pentru evaluarea cererii de solicitare a licenței și pentru examinarea cererii de dobândire a participațiunilor. Totodată, proiectul conține norme prin care atribuie Băncii Naționale a Moldovei drepturi de discreție în lipsa unor repere obiective, ceea ce pune în dificultate evaluarea corectitudinii și integrității entității în cadrul exercitării drepturilor respective.

## **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 descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului, elementele noi și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

### **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”.*

În acord cu datele din nota informativă, „*Implementarea proiectului de lege nu implică careva cheltuieli din bugetul public național”.*

## **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 „*textul 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 cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]"*.

În textul proiectului au fost identificați factori de risc aferenți redactării și formulării normelor juridice. În acest sens, este exemplificativă utilizarea verbului „poate” ca o atribuție a Băncii Naționale a Moldovei, normele ce includ acest cuvânt fiind lipsite de certitudine și de predictibilitate. De asemenea, proiectul mai conține inadvertențe de redactare, care sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport cu înaintarea recomandărilor corespunzătoare.

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

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii referitoare la începutul curgerii termenului de evaluare a cererilor de eliberare a licențelor și de examinare a cererilor de dobândire a participațiunilor. Într-o normă este stabilit că începutul curgerii acestor termene depinde de acțiunile solicitantului, agent privat, însă altă normă stabilește că începutul curgerii acestor termen depinde de acțiunile Băncii Naționale a Moldovei. Analiza contradicțiilor respective și riscurile probabile sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul reglementează activitatea Băncii Naționale a Moldovei în legătură cu supravegherea, monitorizarea și licențierea prestatorilor de servicii de plată. În proiect au fost identificați factori de risc, ceea ce, în consecință, poate determina compromiterea activității acestei entități publice. Or, anume această entitate este responsabilă de implementarea proiectului, iar orice factor de risc existent în acest act normativ se va reflecta în activitatea Băncii Naționale, ceea ce poate conduce la lezarea interesului public. Detalierea factorilor de risc și repercusiunile asupra activității entității publice se regăsește la compartimentul III din prezentul Raport.

## **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**

Art. V pct. 6, alin. 21) și 23) din proiect (art. 3 din Legea nr. 114/2012)

Art. V. – Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193–197, art. 661), se modifică după cum urmează:

6. Articolul 3:

21) după noțiunea „ordin de plată” se completează cu o noțiune nouă cu următorul cuprins:

„organ de conducere – organele unei societăți care sunt numite în conformitate cu statutul societății și legislația aplicabilă formei de organizare juridică și sînt împuternicite să stabilească strategia, obiectivele și orientarea generală ale societății și care supraveghează și monitorizează procesul decizional de conducere și persoanele fizice care conduc în mod efectiv activitatea societății;”

23) după noțiunea „persoane care acționează în mod concertat” se completează cu o noțiune nouă cu următorul cuprins:

„organ de conducere - membri ai personalului societății ale căror funcții le conferă o influență semnificativă asupra orientării societății, însă care nu sînt membri ai organului de conducere. Printre persoanele care dețin funcții-cheie se pot număra conducătorii unor linii de activitate importante, ai sucursalelor, ai funcțiilor de suport și de control. Categoriile de persoane fizice care dețin funcții-cheie sînt determinate prin actele normative ale Băncii Naționale a Moldovei; ”

#### Obiecții:

La redactarea definițiilor citate mai sus a fost admisă o inadvertență, deoarece se explică aceeași noțiune prin definiții diferite. Urmare a analizei definițiilor respective, considerăm că urmează a fi revăzută noțiunea definită de alineatul 23) prin înlocuirea cuvintelor „organ de conducere” cu „persoană de conducere” sau „persoane fizice ce dețin funcții-cheie”.

Omisinea excluderii acestei erori este de natură să genereze dificultăți la etapa implementării proiectului din cauza diverselor interpretări și posibilitatea eludării cadrului legal.

#### Recomandări:

La art. V pct. 6, alin. 23) din proiect (art. 3 din Legea nr. 114/2012) se recomandă substituirea noțiunii „organ de conducere” cu o altă noțiune care se potrivește definiției expuse. În acest sens, se propun noțiunile de „persoană de conducere” sau „persoană fizică ce deține funcții-cheie”.

#### Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor

#### Riscuri de corupție:

- Generale

Art. V pct. 15 alin. 2) lit. c) a 2-a liniuță din proiect (art. 14 alin. (2) pct. 7 lit. j) și k) din Legea nr. 114/2012)

Art. V. – Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193–197, art. 661), se modifică după cum urmează:

15. Articolul 14:

2) la alineatul (2):

c) punctul 7):

- se completează cu literele i), j) și k) cu următorul cuprins:

„i) o descriere a principiilor și a definițiilor aplicate pentru colectarea datelor statistice privind performanța, operațiunile și fraudă.

j) o asigurare de răspundere civilă profesională sau o altă garanție comparabilă care să acopere obligațiile menționate la articolele 56, 70, 701 și 72, în cazul în care solicitantul intenționează să presteze servicii de plată prevăzute la art.4

alin.(1) pct.8).

k) o asigurare de răspundere civilă profesională sau o altă garanție comparabilă care să acopere obligațiile față de prestatorul de servicii de plată care oferă servicii de administrare cont sau față de utilizatorul serviciilor de plată, ca urmare a accesării sau utilizării neautorizate sau frauduloase a informațiilor referitoare la contul de plăți, în cazul în care solicitantul intenționează să presteze inclusiv servicii de plată prevăzute la art.4 alin.(1) pct.9);”;

#### **Obiecții:**

Prin intermediul normelor citate se înaintează o cerință nouă, nereglementată la moment, în sarcina prestatorilor serviciilor de plată în calitate de societăți de plată a căror activitate este condiționată de obținerea licenței. Astfel, pentru obținerea licenței societățile de plată vor fi obligate să prezinte dovada asigurării de răspundere civilă profesională sau o altă garanție comparabilă care să acopere obligațiile specificate expres în proiect. Altfel spus, se instituie asigurarea obligatorie de răspundere civilă în sarcina societăților de plată.

Problematika proiectului în această parte constă în caracterul lacunar și incert al normelor ce instituie asigurarea obligatorie. Este evidentă lipsa clarității în privința cuantumului sumei asigurate - limita maximă a răspunderii asigurătorului în cazul producerii evenimentului pentru care s-a încheiat contractul de asigurare. În proiect nu este stabilită această sumă și nici nu este indicat subiectul care decide în această privință: societatea de plată, Banca Națională a Moldovei sau o altă entitate.

De asemenea, este ambiguă și alternativa asigurării obligatorii - „o altă garanție comparabilă”. Nici la acest aspect proiectul nu este mai explicit, lipsind careva indicii sau circumstanțe de evaluare a ceea ce ar însemna o garanție comparabilă. La fel ca în cazul asigurării obligatorii, nu este clar cine decide asupra acestei garanții și care ar fi: mărimea garanției, tipul garanției, subiectul garant, condițiile etc.

Așadar, normele analizate constituie factori de risc de natură să genereze compromiterea integrității profesionale și instituționale atât în cadrul sectorului public, cât și în cel privat. Având în vedere faptul că cerințele noi înaintate societăților de plată sunt circumscrise etapei solicitării licenței de la Banca Națională a Moldovei, prin proiect se creează premise pentru interpretarea normelor conform intereselor obscure și influențelor reciproce dintre entitățile private și entitatea publică. Lipsa unor reglementări detaliate a cadrului legal de licențiere poate crea pericole pentru interesele private legitime ale entităților private, or agenții publici își pot justifica acțiunile arbitrare și comportamentele neuniforme în baza unor asemenea norme lacunare. Raportat la proiectul examinat, se impune detalierea condițiilor asigurării obligatorii și a garanțiilor comparabile, după caz, poate fi mandatată Banca Națională a Moldovei să stabilească condițiile complintoare celor reglementate de lege.

#### **Recomandări:**

Se recomandă completarea art. V pct. 15 alin. 2) lit. c) a 2-a liniuță din proiect (art. 14 alin. (2) pct. 7 lit. j) și k) din Legea nr. 114/2012) cu prevederi detaliate referitoare la condițiile asigurării obligatorii, cum ar fi: suma asigurată, subiectul care decide asupra principalelor elemente ale contractului de asigurare obligatorie etc.; precum și referitor la garanția comparabilă, cum ar fi: mărimea garanției, tipul garanției, subiectul garant etc.

După caz, se propune specificarea expresă în proiect despre mandatarea Băncii Naționale a Moldovei să stabilească condițiile asigurării obligatorii și a garanției comparabile într-un act ce va fi accesibil publicului.

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

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:



- abuz de serviciu
- depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Art. V pct. 15 alin. 5) din proiect (art. 14 alin. (8) din Legea nr. 114/2012)

Art. V. – Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193–197, art. 661), se modifică după cum urmează:

15. Articolul 14:

5) se completează cu alineatele (6)-(9) cu următorul cuprins:

(8) În cazul în care urmare verificării plenitudinii, astfel cum este specificat la alin. (5), alin. (7), se constată că cererea de eliberare a licenței, documentele și informațiile prezentate corespund prevederilor prezentului articol și prevederilor actelor normative care reglementează procedura de licențiere, Banca Națională transmite solicitantului o confirmare a primirii cererii și a tuturor documentelor și informațiilor prevăzute la alin.(2) și în actele sale normative. Din momentul transmiterii confirmării, termenul de evaluare a cererii, prevăzut la art.18 alin.(1), începe să curgă.

#### Obiecții:

Urmare a examinării normei citate, s-a observat existența unei proceduri administrative ambigue referitoare la curgerea termenului pentru transmiterea confirmării primirii cererii și pentru evaluarea cererii. Incertitudinea normei respective are ca motiv următoarele 2 aspecte:

- proiectul nu reglementează termenul în care Banca Națională a Moldovei urmează să transmită solicitantului o confirmare a primirii cererii și a tuturor documentelor și informațiilor prevăzute în actele normative. Această omisiune conferă entității publice o putere de discreție ce poate exceda limitele interesului public și să afecteze interesul privat legitim al solicitanților. Mai mult decât atât, riscurile respective sunt evidențiate de faptul că norma din proiect condiționează începutul curgerii termenului de evaluare a cererii de momentul transmiterii confirmării. Deși Legea nr. 114/2012 prevede un termen cert în care urmează a fi evaluate cererile de eliberare a licențelor, totuși norma analizată creează premise ca Banca Națională a Moldovei să decidă la propria discreție, în lipsa unor circumstanțe obiective, momentul în care începe a curge termenul respectiv.

- referitor la începutul curgerii termenului de evaluare a cererilor de eliberare a licențelor proiectul conține 2 norme contradictorii. Pe de o parte, norma citată stabilește că termenul începe să deruleze din momentul transmiterii confirmării către solicitant, iar pe de altă parte, art. 18 alin. (1) din Legea nr. 114/2012 și art. V pct. 22 alin. 2) din proiect prescriu că termenul de evaluare curge de la data primirii cererii însoțită de toate documentele și informațiile necesare. Așadar, referitor la același termen, proiectul consacră 2 condiții contradictorii ca moment de începere a curgerii acestuia: (1) momentul depunerii cererii și (2) momentul notificării solicitantului despre depunerea conformă a cererii.

În concluzie, norma analizată este lacunară și intră în contradicție cu o altă normă din proiect, conducând astfel la o procedură administrativă vicioasă de evaluare a cererilor societăților de plată de eliberare a licențelor. Maniera reglementării analizate lasă loc pentru interpretări abuzive din partea funcționarilor publici. Astfel, apare discreția excesivă a funcționarului de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Obiecțiile relevate mai sus și riscurile de corupție iminente sunt valabile și pentru normele de la art. V pct. 18 alin. 6) din proiect (art. 16<sup>1</sup> alin. (5<sup>4</sup>) din Legea nr. 114/2012), care au ca obiect de reglementare procedura de examinare a cererii de dobândire a participațiunilor.

#### Recomandări:

Se recomandă completarea art. V pct. 15 alin. 5) din proiect (art. 14 alin. (8) din Legea nr. 114/2012) cu

specificarea exactă a termenului în care Banca Națională a Moldovei urmează să transmită confirmarea solicitantului. De asemenea, se recomandă substituirea cuvintelor „Din momentul transmiterii confirmării” cu „Din momentul primirii tuturor documentelor și informațiilor solicitate” sau cu o altă formulare similară care ar exclude contradicția din proiect.

Totodată, se recomandă completarea art. V pct. 18 alin. 6) din proiect (art. 16<sup>1</sup> alin. (5<sup>4</sup>) din Legea nr. 114/2012) cu specificarea exactă a termenului în care Banca Națională a Moldovei urmează să transmită confirmarea achizitorului potențial. De asemenea, se recomandă substituirea cuvintelor „Din momentul transmiterii confirmării” cu „Din momentul primirii tuturor documentelor și informațiilor solicitate” sau cu o altă formulare similară care ar exclude contradicția din proiect.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lacună de drept</li> <li>• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>• Concurența normelor de drept</li> <li>• Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b>
---	-----------------------------

- 4 -

**Art. V pct. 21 din proiect (art. 14/1 alin. (1) din Legea nr. 114/2012)**

Art. V. – Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193–197, art. 661), se modifică după cum urmează:

21. Se completează cu articolul 17<sup>1</sup> cu următorul cuprins:

„Articolul 17<sup>1</sup>. Retragera licenței sucursalei societății de plată din alt stat

(1) Banca Națională poate retrage licența acordată unei sucursale a unei societăți de plată din alt stat dacă aceasta se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 22 alin. (1).

#### **Obiecții:**

Carența normei citate constă în faptul că atribuie Băncii Naționale a Moldovei un drept de discreție în lipsa unor repere obiective. Spre exemplu, Banca Națională poate retrage licența dacă titularul acesteia solicită retragerea licenței sau nu mai întrunește condițiile de eliberare a licenței sau ar periclita stabilitatea sistemului de plăți în care participă dacă ar continua activitatea sa de prestare a serviciilor de plată. Respectiv, proiectul nu conferă claritate în ce circumstanțe Banca Națională va retrage licența și în ce circumstanțe se va abține de la retragerea licenței.

Prin utilizarea verbului „poate” norma instituie un potențial pericol pentru entitatea publică de reglementare și supraveghere, care în dependență de scop și interes, va putea decide în mod discreționar în privința respingerii sau nu a licenței. În împrejurările date se vor stimula solicitanții pe piața serviciilor de plată de a recurge la metode coruptibile pentru a influența entitatea publică în emiterea unei decizii „convenabile”. Respectiv, în cuprinsul reglementărilor propuse se face referință la atribuția Băncii Naționale de a decide vizavi de retragerea licenței, fapt care va permite manifestarea unui comportament coruptibil de către exponenții publici în procesul adoptării deciziei corespunzătoare. În acest fel, urmare a aplicării părtinitoare a reglementărilor cu privire la retragerea licenței, se va admite afectarea pieței serviciilor de plată, precum și discriminarea unora dintre participanți în raport cu alții, prin faptul că unora nu li se va retrage licența pentru desfășurarea activităților pe piața de desfășurare a serviciilor de plată, în pofida faptului că nu corespund cerințelor legale, iar altora li se va retrage licența din motiv că nu corespund acestor cerințe, ceea ce contravine interesului public. Or, există riscul ca într-o situație juridică identică subiecții raporturilor juridice să fie tratați în mod diferențiat și inechitabil cu încălcarea principiului egalității în fața legii și a autorităților publice.

Riscurile enumerate capătă potențial de realizare în condițiile în care proiectul nu prevede cadrul contextual

În care entitatea publică este îndreptăţită să-şi realizeze dreptul sau să se abţină de la exercitarea acestuia.

Astfel, Implementarea unor asemenea norme duce în mod necondiţionat la legalizarea actelor de corupţie în ce priveşte depăşirea atribuţiilor de serviciu, abuz de serviciu, precum şi la încurajarea sau facilitarea altor manifestări de corupţie.

#### Recomandări:

La art. V pct. 21 din proiect (art. 14<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 114/2012) urmează a fi examinată posibilitatea excluderii cuvântului „poate”. În cazul, menţinerii poziţiei, proiectul urmează a fi completat cu o listă de repere obiective în contextul cărora Banca Naţională este îndreptăţită să-şi realizeze dreptul sau să se abţină de la exercitarea acestuia.

O abordare similară se recomandă şi pentru art. 22 alin. (1) din Legea nr. 114/2012.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuţii care admit derogări şi interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacţiunea entităţii publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilităţii clare pentru încălcări

#### Riscuri de corupţie:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influenţă
  - conflict de interese şi/sau favoritism
  - influenţare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depăşire a atribuţiilor de serviciu

- 5 -

Art. V pct. 30 din proiect (art. 27 alin. (15) din Legea nr. 114/2012)

Art. V. – Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată şi moneda electronică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193–197, art. 661), se modifică după cum urmează:  
30. Articolul 27 va avea următorul cuprins:

„Articolul 27. Sucursale, puncte de lucru/oficii secundare şi agenţi de plată

(15) Banca Naţională poate radia din registru sucursala, punctul de lucru/oficiul secundar, agentul de plată în baza cererii. Cererea se depune de societatea de plată în cel mult 3 zile după data încetării activităţii de prestare a serviciilor de plată desfăşurate prin intermediul sucursalei, punctului de lucru/oficiului secundar, agentului de plată.”.

#### Obiecţii:

Norma citată atribuie Băncii Naţionale a Moldovei dreptul de a radia din registru sucursala, punctul de lucru, oficiul secundar şi agentul de plată în baza cererii. Din contextul normei respective nu este certă conferirea unei posibilităţi Băncii Naţionale în schimbul unui obligaţii dacă un subiect depune o cerere de radiere din registru. Altfel spus, nu este clar dacă depunerea unei cereri de radiere din registru implică automat un comportament activ din partea Băncii Naţionale sau aceasta are discreţia de a se abţine de la radierea din registru.

La acest compartiment reiterăm îngrijorările referitoare la utilizarea în textul normelor juridice a verbului „poate” însoţit de omisiunea reglementării unor repere obiective de exercitare a atribuţiilor afectate de această discreţie. Pericolul unor asemenea norme constă în admiterea riscului ca într-o situaţie juridică identică subiecţii raporturilor juridice să fie trataţi în mod diferenţiat şi inechitabil cu încălcarea principiului egalităţii în faţa legii şi a autorităţilor publice.

#### Recomandări:

La art. V pct. 30 din proiect (art. 27 alin. (15) din Legea nr. 114/2012) se recomandă substituirea cuvintelor

„poate radia” cu „radiază”. În cazul, menținerii poziției, proiectul urmează a fi completat cu o listă de repere obiective în contextul cărora Banca Națională este îndreptățită să-și realizeze dreptul sau să se abțină de la exercitarea acestuia.

<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>• Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice</li> <li>• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>• Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- influențare necorespunzătoare</li> </ul> </li> <li>• Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
--	--

- 6 -

<p><b>Art. V pct. 41 alin. 1) din proiect (art. 35 alin. (4) din Legea nr. 114/2012)</b>  Art. V. – Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 193–197, art. 661), se modifică după cum urmează:  41. Articolul 35:  1) la alineatul (4) după cuvintele „schimb valutar se oferă la” se completează cu textul „un bancomat, la”;</p>	
<p><b>Obiecții:</b>  La redactarea normei citate s-a admis o inadvertență de ordin terminologic, deoarece în norma juridică de la art. 35 alin. (4) din Legea nr. 114/2012 nu este combinația de cuvinte „schimb valutar se oferă la”. Având în vedere că sintagma „schimb valutar” este utilizată de 3 ori în această normă, devine dificil de apreciat în care anume loc din norma juridică urmează a fi introduse modificările propuse prin proiect.</p> <p>Prin urmare, este iminent riscul imposibilității aplicării normei analizate sau aplicarea vicioasă, contrar scopului pentru care a fost elaborată.</p>	
<p><b>Recomandări:</b>  La art. V pct. 41 alin. 1) din proiect (art. 35 alin. (4) din Legea nr. 114/2012) se recomandă substituirea combinației de cuvinte „schimb valutar se oferă la” cu o combinație de cuvinte care există în Legea nr. 114/2012 și care să permită fără îndoială operarea modificărilor legislative.</p>	
<b>Factori de risc:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> </ul>	<b>Riscuri de corupție:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generale</li> </ul>

## IV. Concluzia expertizei

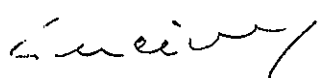
Prin proiect se propune modificarea următoarelor acte normative: Legea nr. 548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei, Codul fiscal, Legea nr. 62/2008 privind reglementarea valutară, Codul contravențional, Legea nr. 114/2012 cu privire la serviciile de plată și moneda electronică, în vederea perfecționării reglementărilor din domeniul prestării serviciilor de plată. Legea nr. 114/2012 este supusă celor mai multe modificări, în acest sens: se reglementează o procedură nouă de notificare înaintea începerii activităților; se modifică mai multe noțiuni și se adaugă altele noi; se permite utilizarea în Republica Moldova a monedei electronice cu nominal în orice valută; se instituie asigurarea obligatorie de răspundere civilă profesională pentru societățile de plată; se modifică procedura de solicitare a licențelor și de retragere a acestora; se modifică procedura achiziției participațiunilor de către achizitorii potențiali; se reglementează proceduri noi pentru verificarea

disponibilității fondurilor prestatorilor de servicii de plată; etc.

În proiect există factori de risc de natură să genereze riscuri de corupție și compromiterea integrității agenților publici din cadrul Băncii Naționale a Moldovei și agenților privați în persoana prestatorilor de servicii de plată. În acest sens, proiectul reglementează lacunar noua obligație impusă societăților de plată, și anume asigurarea obligatorie de răspundere civilă profesională sau prezentarea dovezii unei garanții comparabile. S-a mai identificat existența unei proceduri administrative ambigue referitoare la curgerea termenului pentru evaluarea cererii de solicitare a licenței și pentru examinarea cererii de dobândire a participațiunilor. Totodată, proiectul conține norme prin care atribuie Băncii Naționale a Moldovei drepturi de discreție în lipsa unor repere obiective, ceea ce pune în dificultate evaluarea corectitudinii și integrității entităților în cadrul exercitării drepturilor respective.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

04.10.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creștin, Inspector principal*