

427
CSN
CEB
CPE



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-7298 din 08.12.2022

La nr. 427 din 24.11.2022

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.308/2017; Legea nr.75/2020; Legea nr.62/2008, Codul de executare; legea nr.220/2007).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2022.12.09 15:27:18 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex: CHISTOL Cristina, Tel. 022 257-421

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr.	3020	
"12"	12	2022
Ora		



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8386 din 08.12.2022

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr. 308/2017; Legea nr.75/2020; Legea nr.62/2008, Codul de executare; legea nr.220/2007)

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 Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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, însoțit de nota informativă a acestuia și anunțul privind consultarea publică a proiectului, se regăsesc pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează: <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6259/language/ro-RO/Default>.

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b)-d) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Nota informativă a proiectului nu delimitează exhaustiv, finalitatea scontată a acestuia. Analiza amendamentelor propuse, denotă faptul că scopul acestora este optimizarea cadrului normativ național de resort și asigurarea convergenței acestuia cu standardele internaționale de referință și recomandările experților formulate în contextul evaluărilor periodice efectuate (Comitetul Moneyval, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție (înființat prin decret prezidențial)).

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

Prevederile proiectului, nu promovează interese private ce contravin interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea sau numele autorului și a participanților la elaborarea proiectului actului normativ (înaintat ca inițiativă legislativă a deputaților în Parlamentul Republicii Moldova, în conformitate cu art.47 din Regulamentul Parlamentului aprobat prin Legea nr.797/1996, fiind elaborat de către Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor);*

- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite (i) evaluarea periodică (cea de-a V-a rundă pentru o perioadă de 5 ani, care a cuprins anii 2012 – 2017) a sistemelor naționale de prevenire și combatere a spălării banilor în vederea stabilirii gradului de implementare a Recomandărilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională; ii) Comitetul MONEYVAL al Consiliului Europei a apreciat progresul înregistrat de Republica Moldova de la ultima evaluare care a avut loc în 2012, dar în același timp, a prezentat recomandări privind acțiunile care urmează a fi întreprinse de către autoritățile naționale și entitățile raportoare în vederea redresării anumitor aspecte ce necesită îmbunătățire; iii) adoptarea Directivei 2018/843 ce vizează necesitatea adoptării unor măsuri legislative pentru a combate riscurile legate de problema anonimatului aferent*

tranzacțiilor cu monede virtuale);

- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (prevederile proiectului vizează amendamente consistente ce vizează i) *Legea nr. 308/2017* (revizuirea normelor privind Beneficiarul efectiv, Persoanele expuse politic”, Activitatea de furnizor de servicii privind monedele virtuale, Aplicarea prin mijloace de identificare electronică a măsurilor de precauție privind clienții, Măsurile aplicate cu privire la țările/jurisdicțiile cu risc sporit desemnate de către Grupul de Acțiune Financiară Internațională, instituirea Centrului de instruire continuă în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului; reglementarea noțiunilor de ”moneda virtuală” și ”furnizor de servicii privind monedele virtuale” și încadrarea noțiunilor de ”construcție juridică” și ”furnizori de servicii pentru fiducii, societăți și alte entități sau construcții juridice”; revizuirea listei entităților raportoare ce cad sub incidența prevederilor Legii nr. 308/2017; etc. ii) *Legea nr. 75/2020* (reglementarea categoriilor de control; excluderea prevederilor privind fișa de conformitate și a sancțiunilor aferente nerespectării cerințelor privind completarea fișei de conformitate în termenul stabilit de legislație; atribuirea deciziilor emise de Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor statutului de document executoriu; excludere a prevederilor aferente obligației de oferire a accesului public la informația privind beneficiarul efectiv (în contextul deciziei Curții de Justiție a Uniunii Europene privind declararea prevederilor art. 1 (15), lit. (c) din Directiva 2018/843/UE drept nevalabile); etc.);

- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (în procesul de elaborare a proiectului au fost utilizate în ansamblu prevederile atât a Directivei 2018/849 cât și a recomandărilor din raportul de evaluare a Comitetului Moneyval, totodată fiind propuse modificări impuse de realitățile de dezvoltare economică și financiară ale Republicii Moldova. Proiectul respectiv reprezintă un exercițiu de continuitate a armonizării legislației naționale în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (Urmare a aprobării prezentului proiect de lege, autoritățile cu competențe în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului vor elabora și/sau modifica regulamentele, instrucțiunile și/sau ghidurile sectoriale în vederea ajustării cu prevederile din proiectul aprobat).

1.5.2. 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*”. Potrivit notei de argumentare a proiectului, implementarea prevederilor propuse nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat.

Coroborat cu concluziile analizei compartimentului 1.5.1. al prezentului raport de expertiză anticorupție, se remarcă *întrunirea* exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit. a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

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 cît este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Textul proiectului este expus, preponderent, într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

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

Prevederile proiectului, vizează activitatea entităților publice/agenților publici responsabili de implementarea măsurilor de prevenire și de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului (în condițiile Legii nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului). Analiza amendamentelor propuse denotă unele carențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Aspectele date sunt analizate suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

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

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

- 1 -

Art.I pct.6

Articol I. Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58-66 art. 133 din 23.02.2018), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...] 6. Se completează cu articolul 5² cu următorul conținut: "Art. 5². Beneficiarul efectiv

[...] (3) În cazul în care, în cadrul aplicării măsurilor de precauție privind clienții, entitățile raportoare, constată neconcordanță între informațiile disponibile în Registrul de stat al persoanelor juridice privind beneficiarul efectiv și informațiile prezentate de către client privind beneficiarul efectiv, informează în termen de 5 zile lucrătoare Serviciul Fiscal de Stat și Agenția Servicii Publice. În acest caz, entitățile raportoare sînt obligate să nu efectueze nicio activitate sau tranzacție, inclusiv printr-un cont de plăți, să nu stabilească nicio relație de afaceri ori să înceteze o relație de afaceri existentă și să solicite clientului actualizarea datelor privind beneficiarul efectiv la organul înregistrării de stat.

(4) Pe baza informațiilor transmise de entitățile raportoare, Agenția Servicii Publice efectuează înscrierea provizorie în Registrul de stat al persoanelor juridice privind existența unei neconcordanțe. După soluționarea neconcordanței, Agenția Servicii Publice radiază înscrierea

provizorie.

Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, conțin deficiențe generice, care pot determina riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. În context, se remarcă reglementarea lacunară a termenelor administrative relevante desfășurării unor anumite proceduri administrative (i) termenul în care entitatea raportoare urmează să înceteze o relație de afaceri existentă și să solicite clientului actualizarea datelor privind beneficiarul efectiv la organul înregistrării de stat;_ji) termenul de radieră a înscrierii provizorii de către Agenția Servicii Publice și temeiul realizării acesteia (la cerere/din oficiu)).

Carențele prenotate, determină condiții pentru interpretarea extinsă a normei și aplicarea aleatorie a acesteia, atât de către agenții publici responsabili de implementarea normei, cât și de către subiecții privați vizați de acțiunile acestora. Lipsa unor termene concrete condiționează discreția excesivă a agentului public, 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.

Recomandări:

Reglementarea termenului administrativ relevant executării acțiunilor prescrise.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.I pct.25

25. La articolul 21 alineatul (9) litera f) se exclude.

Obiecții:

Conform prevederilor art.21 alin.(2) al Legii supuse modificării, *Funcția de director al Serviciului și cea de director adjunct al Serviciului sînt funcții de demnitate publică, reglementate de legislația specială.*

Potrivit, art.21-22 al Legii Nr.199 din 16-07-2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică: *Articolul 22. Încetarea mandatului*

(1) *Exercitarea mandatului încetează la expirarea termenului, dacă mandatul nu este prelungit în modul stabilit de lege, sau înainte de termen.*

(2) *În cazul demnitarului ales, încetarea înainte de termen a mandatului are loc în condițiile prevăzute de legislația specială ce reglementează activitatea demnitarului respectiv.*

(3) *În cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție.*

(4) *Dispozițiile alin. (3) nu se aplică demnitarilor pentru care legea specială ce reglementează activitatea acestora prevede o altă procedură de încetare a mandatului înainte de termen.*

Articolul 23. Răspunderea demnitarului

(1) *Demnitarul își exercită mandatul cu bună-credință. În cazul încălcării acestei prevederi, demnitarul poartă răspundere personală.*

(2) *Încălcările comise în exercițiul mandatului atrag răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii.*

(3) *Neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător.*

(4) Demnitarul are dreptul să atace în instanța judecătorească actul administrativ de eliberare din funcție doar în cazul când legea statuează acest drept.

În context, se remarcă faptul că operarea amendamentului propus, condiționează abrogarea unui temei de revocare din funcție a directorului Serviciului sau a directorului adjunct al Serviciului și lipsa unui mecanism legal de evaluare și apreciere a rezultatelor activității acestora și eventualei sancționări prin demitere (revocare).

Conștientizarea impunității personale pentru eventualele abuzuri săvârșite în procesul de aplicare a legii, poate determina multiple riscuri aferente activității agentului public vizat, periclitând atât integritatea profesională a agentului public vizat, cât și integritatea instituțională în cadrul entității publice.

Recomandări:

Reconsiderarea amendamentului propus prin prisma riscurilor delimitate supra și excluderea acestuia din cuprinsul proiectului.

Factori de risc:

- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

Art.1 pct.10

Articol I. Legea nr. 308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58-66 art. 133 din 23.02.2018), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...] 10. Se completează cu articolul 81 cu următorul conținut: "Articolul 8¹ . Persoanele expuse politic (2) Lista funcțiilor care determină calitatea de persoană expusă politic în conformitate cu prevederile prezentei legi se elaborează și se aprobă de către Guvern.

Obiecții:

Prevederile proiectului citate supra, stabilesc atribuții extensive de reglementare în sarcina executivului, or domeniul de intervenție normativă precis, coincide cu domeniul de intervenție al legiuitorului. În context, se accentuează faptul că executivul are sarcina de a adopta acte normative întru executarea legii, și nu de completare a ei sau de instituire a unor norme primare contradictorii scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Se remarcă faptul că acquisul comunitar de referință, dispune de stabilitatea și predictibilitatea necesară a normelor juridice de a reglementa raporturile sociale vizate, delimitând exhaustiv categoriile de subiecți considerați ca fiind *persoane expusă politic* (art.3 pct.9 Directiva (UE) 2015/849 din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei), după cum urmează: **Articolul 3**

9. „*persoană expusă politic*” înseamnă o persoană fizică căreia i se încredințează sau i s-au încredințat funcții publice importante și include:

(a) șefi de stat, șefi de guvern, miniștri și miniștri adjuncți sau secretari de stat;

(b) membri ai parlamentului sau ai unor organe legislative similare;

(c) membri ai organelor de conducere ale partidelor politice;

(d) membri ai curților supreme, ai curților constituționale sau ai altor instanțe judecătorești de nivel înalt ale

căror hotărâri nu fac obiectul altor căi de atac decât în circumstanțe excepționale;
 (e) membri ai curților de conturi sau ai consiliilor băncilor centrale;
 (f) ambasadori, însărcinați cu afaceri și ofițeri superiori în forțele armate;
 (g) membri ai organelor de administrare, de conducere sau de supraveghere ale întreprinderilor publice;
 (h) directori, directori adjuncți și membri ai consiliului de administrație sau membri cu funcții echivalente în cadrul unei organizații internaționale. Nicio funcție publică menționată la literele (a)-(h) nu include persoane care ocupă funcții de rang mijlociu sau inferior;

În context, apreciind prin prisma practicii de reglementare a categoriilor de subiecți considerați ca fiind persoane expuse politic (citate supra), se remarcă faptul că stabilirea prerogativei Guvernului în acest sens, poate constitui un factor de risc, instituind posibilitatea stabilirii regulilor convenabile de însăși autoritatea responsabilă de executarea legii (respectarea exigențelor privind expunerea politică).

Recomandări:

Reglementarea exhaustivă a categoriilor de persoane expuse politic în cuprinsul proiectului în detrimentul delegării Executivului atribuției de reglementare a acestora

Factori de risc:

- Atribuții extensive de reglementare

Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor
 - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - trafic de influență

IV. Concluzia expertizei

Nota informativă a proiectului nu delimitează exhaustiv, finalitatea scontată a acestuia. Analiza amendamentelor propuse, denotă faptul că scopul acestora este optimizarea cadrului normativ național de resort și asigurarea convergenței acestuia cu standardele internaționale de referință și recomandările experților formulate în contextul evaluărilor periodice efectuate (Comitetul Moneyval, Comitetul Consultativ Independent Anticorupție (înființat prin decret prezidențial)).

Inițiativa întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 alin.(4) al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b)-d) al Legii nr.239-XVI din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu întrunirea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Analiza amendamentelor propuse denotă unele carențe ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative reglementate și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate (i) terminologia neuniform utilizată în contextul reglementării categoriilor de persoane expuse politic (ii) reglementarea lacunară a termenelor administrative relevante desfășurării unor anumite proceduri administrative (iii) abrogarea unui temei de revocare din funcție a directorului Serviciului sau a

directorului adjunct al Serviciului și lipsa unui mecanism legal de evaluare și apreciere a rezultatelor activității acestora și eventualei sancționări prin demitere (revocare)).

Prin urmare, redacția proiectului necesită a fi revăzută prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză.

08.12.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL, Inspector superior

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2022.12.09 11:34:23 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

