



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO19/6231 din 26.12.2019

### **la proiectul de lege privind procedura de constatare a încălcărilor în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului și modul de aplicare a sancțiunilor**

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 Justiției, 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 privind 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."*

Autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr. 239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia au fost plasate pe pagina web a Ministerului Justiției: [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md) la data de 12.09.2019, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul menționat.

Având în vedere circumstanțele enunțate, transparența decizională a fost parțial asigurată.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Potrivit notei informative, „*Scopul prezentei legi este asigurarea securității statului, protejării sistemului național financiar-bancar, financiar-nebancar și a liber-profesioniștilor, apărării drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, precum și ale statului*”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea unei legi integrale care prevede încălcările legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului de către entitățile raportoare și reprezentanții acestora, stabilește modul de constatare a încălcărilor respective, sancțiunile corespunzătoare și modul de aplicare a sacțiunilor.

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

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

Prin proiect se urmărește statuarea unor reguli predictibile privind sancționarea încălcărilor din domeniul spălării banilor și finanțării terorismului, precum și armonizarea legislației naționale în domeniul respectiv la Directiva nr. 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20.05.2015 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.

Cu toate acestea, în proiect au fost identificați factori de risc generați de limbajul defectuos, ambiguitatea procedurilor administrative și lipsa sancțiunilor clare, în special a regulilor de individualizare a sancțiunilor.

## 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 și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum 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”.

Potrivit datelor din compartimentul 5 al notei informative, „În acest sens, implementarea prezentului proiect de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat”.

## 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 identificate prevederi care conțin formulări ambigue și care utilizează neuniform unii termeni, cum ar fi: act constatator, procedura de control, persoana supusă controlului etc. Totodată, au fost identificate și omisiuni de ordin tehnico-redacțional. Analiza relevantă în acest sens și recomandările de rigoare sunt expuse în compartimentul III din prezentul Raport.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate lacune privitoare la regulile de individualizare a amenzilor. Proiectul stabilește amenzi pentru anumite încălcări, iar marja de apreciere a acestor amenzi este mare din considerentul că limita minimă și limita maximă a amenzilor este foarte distanțată, cum ar fi spre exemplu, de la 20 mii lei până la 5 mln. euro. Aspectele detaliate sunt relevate la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Potrivit art. 1 alin. (3) din proiect, „*Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (în continuare - Serviciu), Banca Națională a Moldovei și Comisia Națională a Pieței Financiare sunt autoritățile naționale competente de punerea în aplicare a prevederilor prezentei legi, în conformitate cu atribuțiile stabilite prin Legea nr. 308/2017*”.

Având în vedere că în proiect au fost identificați o serie de factori de risc, în special în ceea ce privește individualizarea amenzilor, constatăm că sunt posibile comportamente arbitrare ale acestor autorități. Detaliile privind aceste riscuri sunt expuse 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

- 1 -
<b>Obiecție generală asupra proiectului</b>
<b>Obiecții:</b> La capitolul IV din proiect sunt menționate faptele ce constituie încălcări și mărimile amenzilor pentru diferite încălcări. În acest sens, se evidențiază o diferență mare dintre limita minimă și limita maximă a mai multor amenzi.  Spre exemplu, la art. 50 alin. (1) lit. d) ( <i>neinformarea Serviciului în termenele stabilite despre activitățile sau tranzacțiile realizate în numerar</i> ) este prevăzută posibilitatea de a alege dintre neaplicarea amenzii sau aplicarea unei amenzi în mărime de la 50 mii lei până la 5 mln lei.  La art. 43 alin. (2) lit. c) ( <i>neidentificarea persoanei expuse politic</i> ) este prevăzută o amendă aplicată persoanelor fizice, de la 20 mii lei până la 5 mln. euro.

În pofida acestei marje de apreciere enorme, în proiect lipsesc indicatori exacti care ar putea ajuta la stabilirea unei amenzi individualizate unui caz aparte și unei persoane concrete.

La art. 33 alin. (2) din proiect sunt stabiliți factorii prin prisma cărora urmează a fi apreciat un cuantum exact al amenzii. Astfel, în acord cu acest articol, „La adoptarea unei decizii privind aplicarea sancțiunilor și pe parcursul selectării sancțiunilor specifice, cât și a domeniului de aplicare, organele cu funcție de supraveghere competente vor ține cont de următorii factori:

- a) gravitatea și durata încălcărilor stabilite;
- b) suma veniturilor obținute ca urmare a încălcărilor sau alte beneficii pecuniare obținute de către entitatea raportoare, pierderile sau prejudiciul cauzat, în cazul în care este posibilă determinarea acestora;
- c) vinovăția și situația financiară a subiectului supus sancțiunilor;
- d) încălcările anterioare comise de subiectul supus sancțiunilor, caracterul sancțiunilor impuse, precum și nivelul de cooperare a persoanei cu Serviciul și alte autorități de supraveghere;
- e) circumstanțele atenuate și agravante;
- f) consecințele încălcărilor stabilite și ale sancțiunilor planificate asupra stabilității și fiabilității pieței;
- g) alte circumstanțe relevante”.

Fiind expusă această serie de factori, nu poate fi dedus cu certitudine în ce măsură influențează aceștia mărimea amenzii. Spre exemplu, factorul „suma veniturilor obținute ca urmare a încălcărilor” nu oferă nici un indicator practic privind mărimea amenzii în marja de 20 mii lei și 5 mln euro.

În concluzie, se atestă caracterul lacunar al proiectului în ceea ce privește individualizarea amenzilor, fapt care poate genera un comportament arbitrar, discriminatoriu și chiar manifestări de corupție.

Prin urmare, se recomandă ca factorii specificați la art. 33 alin. (2) să fie expuși într-un articol separat și să fie însoțiți de anumiți indicatori concreți care are reduce din marja subiectivă de apreciere a responsabililor de aplicarea legii.

#### **Recomandări:**

Se recomandă completarea proiectului cu norme care să reglementeze individualizarea mării amenzilor.

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

- Lacună de drept
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa sancțiunilor clare

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

## Obiecție generală asupra proiectului

### Obiecții:

În textul proiectului au fost identificate unele inadvertențe terminologice, rezultatul cărora se poate transpune în practici vicioase de interpretare a textului de lege. În cele ce urmează, relevăm aspectele identificate și soluțiile recomandate:

- la art. 13 propoziția a doua urmează a fi separată în două propoziții pentru a clarifica cu certitudine obiectul de reglementare și regulile aplicabile;
- la art. 14 alin. (1) și art. 16 alin. (9) din expresiile „procedurii de control al conformității” și „vizita de control a conformității” urmează a fi excluse cuvintele „a conformității”, pentru a acorda proiectului o terminologie unică și pentru a evita eventuale interpretări privind existența a două proceduri diferite;
- la art. 15 alin. (1) din expresia „vizitei activităților de control” urmează a fi exclus cuvântul „activităților” pentru a respecta terminologia proiectului;
- la art. 16 urmează a fi substituite sintagmele „persoana supusă vizitei de control” și „subiectul supus inspecției” cu sintagma „persoana supusă controlului”, deoarece se utilizează mai multe termene pentru a determina unul și același subiect;
- la art. 16 alin. (5) în ultima propoziție urmează a fi substituit cifra „3” cu „1”, deoarece este o trimitere eronată la o normă care are un obiect de reglementare diferit decât cel care interesează la art. 16 alin. (5);
- la art. 21 alin. (3) urmează a fi exclus cuvântul „oficial”, deoarece din contextul proiectului nu poate fi dedusă semnificația termenului „secret oficial”;
- la art. 21 alin. (6) lipsesc prevederile legale, respectiv urmează ca alineatul respectiv să fie completat sau să fie exclus din proiect;
- la art. 55 alin. (1) urmează a fi adăugată o nouă literă a alineatului, având în vedere omisiunea ortografică admisă.

Pericolul aspectelor relevate constă în faptul că expunerea defectuoasă a textului de lege profită interpretărilor abuzive, crearea confuziei și, respectiv, neatingerea scopurilor propuse de către autor la elaborarea proiectului.

### Recomandări:

Se recomandă examinarea întregului text al proiectului în vederea excluderii utilizării unor terminologii diferite pentru aceleași fenomene și pentru a efectua corectările necesare din punct de vedere ortografic.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Utilizarea neuniformă a termenilor

#### Riscuri de corupție:

- Generale

**Art. 16 din proiect**

*„16. Drepturile și obligațiile reprezentanților Serviciului și ale entităților raportoare supuse vizitelor de control*

*(6) Pe parcursul efectuării vizitei de control, reprezentanții Serviciului și experții autorizați sînt obligați:*

*c) să întocmească un act constatator privind efectuarea vizitei de control care trebuie să conțină concluziile vizitei de control.*

*(7) Pe parcursul efectuării vizitei de control, subiectul supus inspecției are următoarele drepturi:*

*b) să obțină un exemplar al actului constatator privind efectuarea vizitei de control;*

*(11) Rezultatul vizitei de control este consemnat într-un act constatator privind efectuarea vizitei de control, care se întocmește în două exemplare, se numerotează și se semnează pe fiecare pagină de toți reprezentanții Serviciului care au efectuat-o.*

*(12) Un exemplar al actului constatator menționat la alin. (11) se înmînează, contra semnăturii, reprezentantului entității raportoare supuse vizitei de control. Acesta este obligat să confirme prin semnătură, inclusiv prin intermediul persoanelor cu funcții de conducere de rang superior sau altui reprezentant al său, primirea exemplarului actului constatator, chiar și în caz de dezacord cu constatările expuse în acesta.*

*(13) În cazul în care reprezentantul entității raportoare supuse vizitei de control refuză să primească sau să confirme prin semnătură primirea exemplarului actului de constatare menționat la alin. (12), se va face mențiunea privind refuzul primirii exemplarului actului prin semnătura reprezentanților Serviciului care au efectuat vizita de control, iar actului va fi expediat acestuia ulterior prin scrisoare recomandată, cu aviz de primire”.*

**Obiecții:**

În acord cu prevederile art. 11 alin. (3) din proiect, după finisarea vizitei de control, în temeiul probelor acumulate, inspectorul din cadrul Serviciului întocmește un proces-verbal de efectuare a vizitei de control în care descrie detaliat toate circumstanțele. Cu toate acestea, în proiect se mai reglementează un act care se întocmește în cadrul procedurii de control - act constatator (art. 16).

Problematika constă în faptul existenței unei confuzii între aceste acte, deoarece informațiile care se conțin în actul constatator se conțin și în procesul-verbal de efectuare a vizitei de control, precum și ambele sunt întocmite în timpul controlului. În acest context, sunt posibile interpretări privind aceste acte, dacă sunt unul și același sau dacă mai este necesar de întocmit actul constatator în condițiile în care informațiile pe care le cuprinde acesta sunt conținute și în procesul-verbal.

Aceste ambiguități pot atenta la integritatea procesului de control prin eventuale invocări de nerespectare a procedurii și de încălcare a atribuțiilor de serviciu a inspectorilor.

În acest context, având în vedere specificul relațiilor sociale reglementate de proiect, se recomandă unificarea actelor întocmite în cadrul procesului de control, astfel încât toate circumstanțele efectuării controlului să fie reflectate într-un singur act: procesul-verbal de efectuare a vizitei de control.

**Recomandări:**

Se recomandă substituirea, la art. 16 din proiect, a cuvintelor „act constatator” cu cuvintele „proces-verbal de efectuare a vizitei de control” la formele gramaticale corespunzătoare.

**Factori de risc:**

- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- 4 -

**art. 17 alin. (1) din proiect**

*„Articolul 17. Explicații verbale*

*(1) Explicațiile verbale se consemnează în procesul-verbal de efectuare a vizitei de control întocmit în două exemplare, dintre care unul pentru entitatea raportoare supusă controlului. Inspectorul și persoana care oferă explicații verbale semnează pe fiecare pagină a procesului-verbal”.*

**Obiecții:**

Problematika normei constă în apariția unor eventuale confuzii privind procedurile de întocmire a procesului-verbal de efectuare a vizitei de control. Norma precitată contribuie la împovărarea procesului administrativ de acumulare a probelor în cadrul controlului.

Potrivit normei respective, urmează ca în procesul-verbal de efectuare a vizitei de control să fie consemnate toate explicațiile verbale, iar procesul-verbal să fie semnat pe fiecare pagină de către toți inspectorii (art. 11) și toate persoanele care au acordat explicații verbale. În acest caz, se atestă o administrare ineficientă a probelor, or persoanele care acordă explicații verbale urmează să semneze doar pentru declarațiile lor, dar nu pentru toate constatările din procesul-verbal. În acest context, se impune ca explicațiile verbale să fie consemnate în acte separate care vor constitui anexe a procesului-verbal de efectuare a vizitei de control. În așa mod, va fi eficientizată activitatea inspectorilor în cadrul vizitei de control, dar și procesul administrativ.

**Recomandări:**

Se recomandă eficientizarea procesului administrativ de administrare a probelor în cadrul vizitei de control prin consemnarea explicațiilor verbale în anexele la procesul-verbal de efectuare a vizitei de control.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 5 -

**Art. 22 alin. (3) din proiect**

*„Articolul 22. Procedura de contestare a deciziilor*

*(3) Deciziile organelor cu funcții de supraveghere competente să aplice sancțiuni, prin care este aplicată amenda și totodată este solicitată retragerea sau suspendarea autorizației, licenței de activitate aplicate în condițiile art. 38 din prezenta lege este definitivă și executorie din momentul emiterii doar în partea ce ține de aplicarea amenzii”.*

**Obiecții:**

Norma precitată stabilește momentul în care deciziile organelor cu funcții de supraveghere sunt executorii. Însă norma este formulată de o manieră ambiguă din care cauză nu poate fi dedus momentul în care este executorie decizia prin care se aplică amenda.

Norma precitată prevede că decizia, prin care se aplică amendă și totodată este solicitată retragerea autorizației, este definitivă și executorie din momentul emiterii doar în partea ce ține de aplicarea amenzii. Astfel, în lipsa unei norme de concretizare, sunt posibile două modalități de interpretare:

- decizia prin care se aplică amenda în cumul cu retragerea autorizației, în ceea ce privește amenda este

definitivă și executorie din momentul emiterii, iar decizia prin care se aplică doar amendă este executorie conform prevederilor art. 23 alin. (1) din proiect: din momentul expirării termenului de contestare sau din momentul rămânerii definitive a hotărârii judecătorești privind contestarea;

- orice decizie prin care se aplică amenda, în partea care privește amenda, este definitivă și executorie din momentul emiterii.

Prin urmare, alternanța dintre aceste posibile interpretări poate diminua din integritatea instituțională a entităților de supraveghere, dar și din integritatea profesională a agenților publici.

**Recomandări:**

Se recomandă modificarea art. 22 alin. (3) din proiect astfel încât să fie expus cu exactitate momentul în care deciziile de sancționare ale entităților cu funcții de supraveghere sunt executorii, în special, în partea în care privește aplicarea amenzii.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

#### IV. Concluzia expertizei

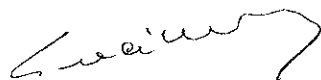
Prin proiect se propune aprobarea unei legi integrale care prevede încălcările legislației cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și a finanțării terorismului de către entitățile raportoare și reprezentanții acestora, stabilește modul de constatare a încălcărilor respective, sancțiunile corespunzătoare și modul de aplicare a sacțiunilor.

În textul proiectului au fost identificate prevederi care conțin formulări ambigue și care utilizează neuniform unii termeni, cum ar fi: act constatator, procedura de control, persoana supusă conrolului etc. Totodată, au fost identificate și omisiuni de ordin tehnico-redacțional.

De asemenea, au fost identificate lacune privitoare la regulile de individualizare a amenzilor. Proiectul stabilește amenzi pentru anumite încălcări, iar marja de apreciere a acestestor amenzi este mare din considerentul că limita minimă și limita maximă a amenzilor este foarte distanțată, cum ar fi spre exemplu, de la 20 mii lei până la 5 mln. euro. În acest context, sunt posibile comportamente arbitrare ale autorităților responsabile de aprecierea cuantumului amenzii și aplicarea amenzii.

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

26.12.2019



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