

OPINIE

asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative

(inițiativă legislativă a unui grup de deputați în Parlament,
înregistrat cu nr. 427 din 24.11.2022)

I. Considerații generale

Autorul proiectului

Proiectul este înregistrat în Parlament la 24 noiembrie 2022 cu numărul 427, ca inițiativă legislativă a unui grup de deputați, în conformitate cu prevederile art.73 din Constituție. Totuși, nota informativă la proiect menționează că proiectul a fost elaborat de către Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor. Acest fapt constituie o încălcare a procedurilor de elaborare și promovare a actelor legislative.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției a menționat și anterior că eludarea prevederilor Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative referitoare la procesul de asigurare a calității actului normativ constituie un gest de favoritism politic și poate periclita calitatea proiectului de lege. În particular, proiectul legislativ nu a trecut etapele de: expertiză a gradului de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; expertiză juridică; analiză de impact; consultări publice și altele. Asemenea practici periclitizează calitatea actului, condiționează revizuirea acestuia, iar pe viitor trebuie excluse.

Scopul, obiectul și structura proiectului

Scopul proiectului de lege este implementarea recomandărilor raportului de evaluare al Comitetului MONEYVAL al Consiliului European, în vederea transpunerii Directivei 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE, precum și a prevederilor actualizate a Recomandărilor Grupului de Acțiune Financiară Internațională (FATF) (în special Recomandările 15 și 24).

De asemenea, proiectul include măsuri de realizare a recomandărilor de îmbunătățire a domeniului formulate de experții Forumului Global al OECD în procesul de evaluare a Moldovei privind transparența și schimbul de informații în scopuri fiscale. Prioritatea includerii Moldovei în zona unică de plăți în euro necesită alinierea legislației și cadrului de reglementare la cerințele Uniunii Europene, conform criteriilor stabilite de Consiliul European al Plăților.

Obiectul proiectului este modificarea și completarea cadrului legislativ intern în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor prin introducerea, completarea și precizarea prevederilor legale existente.

Se propune operarea modificărilor și completărilor la Legea nr.308/2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului cu norme noi care vizează reglementarea:

- beneficiarului efectiv;
- persoanelor expuse politic;
- entităților raportoare;
- monedelor virtuale;
- activității de furnizor de servicii privind monedele virtuale;
- aplicării prin mijloacele de identificare electronică a măsurilor de precauție;
- măsurilor aplicate cu privire la țările și jurisdicțiile cu risc sporit desemnate de către Grupul de Acțiune Financiară Internațională (FATF);

- Centrului de instruire continuă în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului;

Legea nr.75/2020 privind procedura de constatare a încălcărilor în domeniul prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului și modul de aplicare a sancțiunilor se propune modificată prin introducerea reglementărilor noi privind:

- controlul inopinat;
- controlul planificat;
- posibilitatea prelungirii și suspendării controlului;

De asemenea, proiectul propune completarea Codului de executare în vederea atribuirii statutului de document executoriu deciziilor emise de Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor. La fel, în proiect au fost incluse prevederi privind limitarea accesului public la informația privind beneficiarul efectiv, luând în considerare hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 22 noiembrie 2022 în cauza C-37/20.

Fundamentarea proiectului

În conformitate cu art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectul este însoțit de Notă informativă, care cuprinde informații referitoare la:

- autorii proiectului și participanții la elaborare;
- condițiile ce au impus elaborarea proiectului;
- descrierea gradului de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene;
- principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- fundamentarea economico- financiară;
- modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare;
- avizarea și consultarea publică a proiectului;

II. Considerații detaliate

Transpunerea Directivelor Uniunii Europene

Directiva Uniunii Europene 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, Directivele 2009/138/CE și 2013/36/UE, precum și cea mai recentă de modificare a celor indicate – Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018, constituie baza legală a raporturilor juridice din acest domeniu în Uniunea Europeană. Transpunerea actelor UE, în special a Directivelor, în legislația națională este una din condițiile de bază a aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Implementarea lor fidelă și eficientă este o prioritate cheie a politicii guvernamentale în contextul integrării europene.

Fără a pune la îndoială necesitatea transunerii reglementărilor europene în legislația națională este importantă urmărirea încadrării acestora în sistemul existent, cu respectarea principiilor democratice de bază.

Realizarea Recomandărilor FATF și Moneyval

Comitetul de Experti pentru Evaluarea Măsurilor de Combatere a Spălării Banilor și Finanțării Terorismului din cadrul Consiliului Europei – MONEYVAL este un organism permanent de monitorizare pentru asigurarea statelor cu sisteme eficiente în acest domeniu. Moneyval evaluează corespunderea reglementărilor cu standardele principale internaționale, eficiența implementării acestora, precum și elaborează recomandări pentru autoritățile naționale de îmbunătățirea a sistemului. Eficiența activității este asigurată printr-un sistem dinamic de evaluare mutuală și monitorizare regulată a implementării.

Una din sursele principale pentru recomandările Moneyval sunt standardele elaborate de Grupul de Acțiune Financiară Internațională (FATF), care este un organism interguvernamental de urmărire și prevenire a activităților ilegale și consecințelor cauzate societății. Ca un organism pentru elaborare de politici, FATF generează voință politică pentru ajustarea legislațiilor naționale și reformelor regulatorii în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării terorismului.

Spre deosebire de Directivele Uniunii Europene, recomandările Moneyval și FATF poartă un caracter general, fapt care determină o interpretare locală a normelor. Proiectul de lege în cauză se referă la Recomandarea 15 – Tehnologii noi și Recomandarea 24 – Transparența și beneficiarul efectiv al persoanei juridice, iar interpretarea acestora necesită o examinare minuțioasă pentru păstrarea raționamentului legii și atingerea scopurilor setate.

Executarea Hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene

Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 22 noiembrie 2022 în cauzele conexe C-37/20 a constatat nevaliditatea în raport cu Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (Carta) a dispoziției din Directiva menționată mai sus privind combaterea spălării banilor (Directiva 2015/849, cu modificările aduse prin Directiva 2018/843) care prevede că statele membre trebuie să se asigure că informațiile privind beneficiarul real al entităților corporative și al altor entități juridice înregistrate pe teritoriul lor sunt accesibile în toate cazurile oricărui membru al publicului larg. Potrivit Curții, accesul publicului larg la informațiile privind beneficiarii reali constituie o ingerință gravă în drepturile fundamentale la respectarea vieții private și la protecția datelor cu caracter personal consacrate la articolele 7 și 8 din Cartă. Curtea constată că ingerința pe care o presupune această măsură nu este nici limitată la strictul necesar, nici proporțională cu obiectivul urmărit.

Hotărârea în cauză a Curții de Justiție a provocat un val de discuții în mediul profesional privind modalitatea practică de implementare a acesteia de către legiuitori, supraveghetori și entități raportoare, în contextul executării Directivelor UE pentru combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

Implementarea hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene este necesară și corespunzătoare obiectivului de transpunere a legislației europene, cu mențiunea lipsei unei practici europene adecvate din motivul timpului scurt de la pronunțarea hotărârii.

Implementarea recomandărilor Comitetului Consultativ Independent Anticorupție

Alinierea legislației naționale la recomandările Comitetului consultativ anticorupție, instituit prin Decret prezidențial la 10 iunie 2021, provoacă anumite confuzii cu privire la statutul și validarea acestor recomandări. Nota informativă numește recomandările Comitetului consultativ anticorupție obligatorii pentru executare, deși nu au acest statut. Este o asumare neconstituțională.

Comitetul consultativ anticorupție a fost instituit în scopul urgentării implementării măsurilor de combatere a corupției, inclusiv prin analiza, cercetarea și formularea recomandărilor pentru prevenirea și combaterea corupției mari și a celei sistemice, precum și în vederea respectării intereselor publice, a drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor. Potrivit art.2 din Decret, comitetul își desfășoară activitatea în conformitate cu propriul regulament. Alte norme privind statutul recomandărilor nu sunt. (Iar dacă ar fi norme care să atribuie caracter obligatoriu unor recomandări viitoare – acestea ar fi neconstituționale).

Respectiv, implementarea recomandărilor Comitetului consultativ anticorupție în legislația națională nu poate fi considerată ca un act indiscutabil și obligatoriu, dar trebuie privite critic, prin prisma respectării Directivelor Uniunii Europene, recomandărilor Moneyval și FATF și încadrării lor în sistemul legal existent. Recomandarea implementată în proiectul în cauză aparent judicioasă, de includere a executorilor judecătorești în lista entităților raportoare, necesită studiere suplimentară și ajustare la standardele europene.

III. Considerații particulare

În **articolul I**, proiectul de lege transpune mai multe norme din Directivele Uniunii Europene, dar cu unele omisiuni.

La **punctul 3, redacția nouă al articolului 4** privind entitățile raportoare din Legea nr.308/2017 necesită completarea cu situațiile în care raportează executorul judecătoresc.

La **punctele 6 și 10** nu sunt complete noțiunile de „beneficiar efectiv” și „persoană expusă politic”, corespunzător reglementărilor europene.

La **punctul 16** necesită revizuire completarea propusă pentru clarificarea rolului executorului judecătoresc în calitate de entitate raportoare, precum și modul de organizare a raportării.

Punctul 17 stabilește crearea Centrului de instruire continuă în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului, dar nu clarifică mai multe aspecte obligatorii. Nota informativă la proiect menționează că implementarea proiectului de lege nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat. În acest context nu este clar statutul Centrului și sursele financiare pentru activitatea acestuia.

În **punctul 28** nu este justificată excluderea obligației Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor de a informa persoana fizică sau juridică despre sistarea activităților suspecte.

Articolul II:

La **punctul 9**, ce ține de completarea articolului 14 din Legea nr.75/2020, cu referire la drepturile și obligațiile entităților raportoare supuse controlului este necesară excluderea sintagmei despre posibilitatea controlului în lipsa avocatului sau reprezentantului împuternicit, deoarece diminuează dreptul la apărare.

Concluzie: Eludarea procesului de expertizare, avizare și ajustare al proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării terorismului a condiționat calitatea joasă a actului prezentat Parlamentului și aprobat deja în prima lectură. Pornind de la acest aspect, considerăm că proiectul de lege nu poate fi adoptat în varianta propusă Parlamentului și necesită revizuire, cu parcurgerea tuturor etapelor de elaborare a actului legislativ, inclusiv cu luarea în considerare a recomandărilor indicate în prezenta Opinie.