



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8226 din 27.09.2022

la proiectul de lege privind implementarea Acordului multilateral al autorităților competente pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare

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 RM, 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."*

Autorul proiectului a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art. 9 al Legii nr.239/2008 potrivit căruia *„(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 [...]”.

La data întocmirii prezentului Raport, anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia nu se regăsesc pe pagina web a autorului www.mf.gov.md și nici pe portalul www.particip.gov.md.

Astfel, transparența decizională în procesul de elaborare a proiectului nu a fost asigurată.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notelor informative, „proiectul de lege reglementează:

- obiectul schimbului de informații între autoritățile competente;
- atribuțiile Serviciului Fiscal de Stat în calitate de autoritate competentă;
- obligațiile instituțiilor financiare raportoare privind aplicarea normelor de precauție și raportare a informațiilor corectate de către Serviciul Fiscal de Stat.

Totodată, proiectul stabilește prevederile de implementare efectivă a prevederilor Acordului multilateral, inclusiv sancțiuni de neconformare”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune aprobarea unui proiect de lege integral care stabilește cadrul normativ de bază privind asigurarea implementării prevederilor Acordului multilateral al autorităților competente pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare. În acest sens, în proiect sunt specificate informațiile care fac obiectul schimbului între autoritățile competente, obligațiile instituțiilor financiare raportoare și sancțiunile neîndeplinirii acestor obligații.

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

Prin intermediul proiectului se urmărește asigurarea implementării Acordului multilateral al autorităților competente pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare, semnat la Berlin la data de 29.10.2014. Republica Moldova este semnatară a Acordului nominalizat începând cu 20.09.2021, iar Parlamentul l-a ratificat prin Legea nr. 45/2022.

În rezultatul efectuării expertizei anticorupție s-a remarcat că proiectul este lacunar în ceea ce privește reglementarea circumstanțelor agravante și atenuate pentru aplicarea amenzilor, precum și conține o formulare defectuoasă a unei norme juridice sancționatorii. Acești factori de risc sunt de natură să compromită activitatea Serviciului Fiscal de Stat în procesul implementării proiectului și să restrângă nejustificat drepturile instituțiilor financiare raportoare.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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 și elementele noi.

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”.

În acord cu datele din nota informativă, „Proiectul nu va necesita cheltuieli financiare și alocarea mijloacelor financiare la 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 a fost identificată o normă juridică sancționatorie formulată într-un mod confuz. Formularea „Depunerea declarațiilor sau omisiunile cu privire la orice informație care trebuie inclusă într-o declarație de informații [...], se sancționează [...]” este una contradictorie și ambiguă, oferind posibilitatea interpretărilor diverse și implementarea unei practici neuniforme. La compartimentul III din prezentul Raport este expusă analiza acestui factori de risc, precum și recomandările de rigoare.

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.

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

Proiectul reglementează activitatea Serviciului Fiscal de Stat, care va fi autoritatea competentă privind efectuarea schimbului de informații privind conturile financiare conform prevederilor Acordului multilateral al autorităților competente pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare. Având în vedere că în proiect s-au identificat factori de risc aferenți omisiunii reglementării unor aspecte necesare care rezultă din conținutul proiectului și formulării înexate a unei încălcări ce urmează a fi sancționată, activitatea autorității publice în cauză poate fi periclitată și compromisă. Riscurile aplicării în practică a normelor juridice ce constituie

factori de risc rezidă în crearea unei practici neuniforme și abuzurile agenților publici.

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 -	
Obiecție generală asupra proiectului	
Obiecții: <p>La art. 8 din proiectul de lege sunt prescrise sancțiuni pecuniare pentru încălcarea normelor de raportare și de precauție de către instituțiile financiare raportoare. Conform art. 5 alin. (5) din proiect, Serviciul Fiscal de Stat exercită atribuția de aplicare a sancțiunilor respective.</p> <p>Proiectul nu reglementează procedura de constatare a încălcărilor, de aplicare a sancțiunilor și de contestare a acestora. În aceste împrejurări, rezultă că acțiunilor respective ale Serviciului Fiscal de Stat le sunt aplicabile prevederile Codului administrativ. Respectiv, pentru evitarea interpretărilor arbitrare este recomandabilă specificarea expresă în proiect a faptului că procedura de implementare a proiectului este cea reglementată de Codul administrativ.</p> <p>Cu toate acestea, Codul administrativ nu reglementează toate aspectele necesare implementării proiectului. În acest sens, proiectul de lege reglementează sancțiunile prin indicarea unui quantum minim și a unui quantum maxim (ex.: <i>de la 3000 la 5000 de lei</i>) fără a legifera circumstanțele atenuante și nici circumstanțele agravante necesare individualizării sancțiunii. Așadar, activitatea de individualizare a pedepselor poate fi compromisă, deoarece nici proiectul și nici Codul administrativ nu specifică care împrejurări sunt de natură să majoreze gravitatea încălcării și, respectiv mărimea amenzii, și vice-versa.</p> <p>Așadar, proiectul este lacunar, ceea ce constituie un factor de risc pentru apariția riscurilor de corupție. Lipsa legiferării indicatorilor prin prisma cărora se va motiva aplicarea unei anumite mărimi a amenzii, este de natură să compromită integritatea profesională a agenților publici implicați în acest proces. Totodată, agenții privați pot recurge la influențarea agenților privați pentru aplicarea amenzii în quantumul minim prevăzut de lege, indiferent de gravitatea încălcării.</p>	
Recomandări: <p>Se recomandă completarea proiectului cu o mențiune care să clarifice că procedura constatării, aplicării și contestării sancțiunilor este cea reglementată de Codul administrativ.</p> <p>De asemenea, se recomandă completarea proiectului cu un articol nou, după articolul 8, care să indice circumstanțele agravante și circumstanțele atenuante pentru individualizarea pedepsei instituțiilor financiare raportoare.</p>	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none">• Lacună de drept• Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive• Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none">• Încurajarea sau facilitarea actelor de:<ul style="list-style-type: none">- trafic de influență- conflict de interese și/sau favoritism- influențare necorespunzătoare

		<ul style="list-style-type: none"> • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu
- 2 -		
<p>Art. 8 alin. (4) din proiect Articolul 8. Sancțiuni (4) Depunerea declarațiilor sau omisiunile cu privire la orice informație care trebuie inclusă într-o declarație de informații, în conformitate cu prezenta lege sau în conformitate cu reglementările stabilite de Ministerul Finanțelor, se sancționează cu amendă în mărimea 3000 lei la 5000 lei pentru fiecare astfel de caz.</p>		
<p>Obiecții: Norma prenotată este formulată într-un mod confuz. Astfel, nu este clar ce fel de declarații se au în vedere și, totodată depunerea căror declarații atrage răspunderea juridică a instituțiilor financiare raportoare. Proiectul de lege stabilește la art. 6 obligativitatea instituțiilor financiare raportoare de a prezenta informații, nefiind specificat nimic despre careva declarații.</p> <p>Așadar, componenta de încălcare reglementată de proiect este incertă și echivocă. Lipsa certitudinii și predictibilității unei norme juridice sancționatorii profită comportamentelor abuzive și arbitrare ale agenților publici. În baza unei asemenea norme, agenții publici își pot justifica acțiunile arbitrare, iar agenții privați sunt tentați să influențeze interpretarea normei respective într-o versiune convenabilă contrar interesului public.</p>		
<p>Recomandări: Se recomandă revizuirea normei de la art. 8 alin. (4) din proiectul de lege astfel încât elementele încălcării să fie legiferate cu maximă precizie.</p>		
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Norme irealizabile • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu 	

IV. Concluzia expertizei

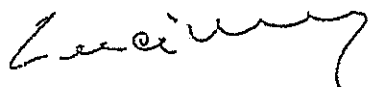
Prin proiect se propune aprobarea unui proiect de lege integral care stabilește cadrul normativ de bază privind asigurarea implementării prevederilor Acordului multilateral al autorităților competente pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare. În acest sens, în proiect sunt specificate informațiile care fac obiectul schimbului între autoritățile competente, obligațiile instituțiilor financiare raportoare și sancțiunile neîndeplinirii acestor obligații.

Proiectul este lacunar în ceea ce privește reglementarea circumstanțelor agravante și atenuate pentru aplicarea amenzilor, precum și conține o formulare defectuoasă a unei norme juridice sancționatorii. Acești factori de risc sunt de natură să compromită activitatea Serviciului Fiscal de Stat în procesul implementării proiectului și să restrângă nejustificat drepturile instituțiilor financiare raportoare.

Transparența decizională în procesul de elaborare a proiectului nu a fost asigurată, deoarece la data întocmirii prezentului Raport, anunțul privind organizarea consultărilor publice, proiectul înaintat spre expertizare și nota informativă aferentă acestuia nu se regăsesc pe pagina web a autorului www.mf.gov.md și nici pe portalul www.particip.gov.md.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție și să asigure promovarea ulterioară a proiectului cu respectarea rigorilor transparenței în procesul decizional.

27.09.2022



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