

09 Septembrie 2014, nr. 629

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului – art.14; Legea contenciosului administrativ – art.21)

(înregistrat în Parlament cu numărul 309 din 21 Iulie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului – art.14; Legea contenciosului administrativ – art.21).

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Justiției, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Transparența decizională** Proiectul de lege, precum și nota informativă, au fost plasate pe web site-ul Parlamentului. Totuși, mecanismele menite să asigure transparența decizională nu au putut fi valorificate, documentele plasate pe web site-ul Parlamentului nefiind de mare utilitate pentru părțile interesate. Or, în temeiul art. 106/1 din Constituția RM, prin Hotărârea Guvernului nr. 612 din 21.07.2014 (publicată în Monitorul Oficial la 21.07.2014 și prezentată în plenul Parlamentului la 22.07.2014), Guvernul și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului asupra proiectului supus expertizei (proiectul a fost adoptat prin Legea nr. 179 din 25.07.2014, lege publicată în Monitorul Oficial la 08.08.2014). În sensul Hotărârii Curții Constituționale nr. 28 din 22.12.2011 privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27.08.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (sesizarea nr. 28a/2011), procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, avînd drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament. Curtea a constatat că lipsa unor prevederi exprese privind aplicabilitatea exigențelor Legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative asupra legilor adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului nu poate fi interpretată ca o indulgență a legislatorului pentru aceste acte legislative. Curtea a constatat că prevederi similare privind transparența în procesul decizional se regăsesc în Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, prevederi care sînt aplicabile cu certitudine actelor Guvernului (în cazul nostru - Hotărârii Guvernului nr. 612 din 21.07.2014). În opinia noastră, pornind de la cele menționate și celeritatea cu care Guvernul a adoptat respectiva hotărîre, în speță, nu a fost asigurată transparența decizională.
- 4. Scopul promovării proiectului.** Prin proiect, se propun modificări și completări la unele prevederi din: Legea nr. 190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului; Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Potrivit notei informative, proiectul a urmărit ca obiective: i) eficientizarea activității de prevenire a spălării

banilor; ii) înlăturarea efectului suspensiv al executării deciziilor Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor privind sistarea executării activității sau tranzacției suspecte și încheierilor judecătoarei de instrucție privind prelungirea sau respingerea sistării executării activității sau tranzacției suspecte.

Fundamentarea proiectului

5. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

A se vedea și pct. 3 din prezentul raport.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă A se vedea pct. 3 din prezentul raport.

7. Suficiența argumentării. În condițiile art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, concomitent cu elaborarea proiectului de act legislativ, urmează să se întocmească o notă informativă care trebuie să includă: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui; c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză; d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură; e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea de întreprinzător.

În speță, proiectul nu este suficient justificat. Nota informativă nu conține o analiză fundamentală a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului (eventual, statistici judiciare). Totodată, proiectul nu este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit art. 20 lit. c) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

În speță, nota informativă nu conține referințe la acquis-ul comunitar, la alte standarde internaționale relevante.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit art. 20 lit. d) din Legea privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură. În același sens sînt și prevederile art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare.

Evaluarea de fond a coruptibilității

10. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane, prejudiciere care ar fi disproporționată interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Unele prevederi ale proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației (vezi - Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile,

conținută la pct. 15 al prezentului raport).

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În linii generale, formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise. Exprimările întrunesc rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic, fiind respectate regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu reglementează activitatea autorităților publice. Totuși, prevederile din proiect sînt conexe activității Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, fiind înstituite reguli noi privind contestarea deciziilor Serviciului privind sistarea executării activității sau tranzacției suspecte (vezi obiecțiile reținute în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile, conținută la pct. 15 al prezentului raport).

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. I, pct. 2 - redacția art. 14 alin. (1/3) și alin. (1/4) din Legea nr. 190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului	(1/3) Instanța de contencios administrativ sau, după caz, instanța de recurs poate dispune suspendarea executării deciziei Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor privind sistarea executării activității sau tranzacției suspecte sau, respectiv, a încheierii judecătorului de instrucție privind prelungirea sistării executării activității sau tranzacției suspecte, numai la cererea reclamantului, depusă concomitent sau după depunerea contestației, și doar în cazul în care sînt întrunite cumulativ următoarele condiții: a) motivele invocate de reclamant în susținerea contestației sînt pertinente și bine întemeiate; b) reclamantul prezintă argumente că circumstanțele litigiului reclamă dispunerea urgentă a suspendării executării actului contestat pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor reclamantului; c) prejudiciul care ar putea fi cauzat reclamantului depășește interesul public urmărit prin emiterea actului contestat. (1/4) Cererea de suspendare a executării actelor contestate, depusă în condițiile alin. (1/3),	Prevederile conțin norme care țin de procesul judiciar. Astfel de norme ar putea să se conțină doar în legile speciale relevante: Codul de procedură penală al RM, nr. 122 din 14.03.2003; Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Or, Legea nr. 190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, pornind de la scopul statuat prin art. 1 din lege, are alt obiect de reglementare. De altfel, alin. (1/2) al aceluiași articol, propus spre completare prin art. I pct. 1 din proiect, face referința la legislația specială procesuală. Mai mult, normele ar putea să rămîină inaplicabile, pornind de la prevederile art. 2 alin. (4) din Codul de procedură penală al RM (normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în Codul de procedură penală) și pornind de la prevederile art. 2 alin. (1) din Codul de procedură civilă al RM, nr. 225 din 30.05.2003 (normele de drept procedural civil din alte legi trebuie să corespundă dispozițiilor fundamentale ale Constituției RM și Codului de procedură civilă). De remarcat că, în condițiile art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu. Astfel, prevederile din proiect, prin care instanța de contencios administrativ poate dispune suspendarea numai la cererea reclamantului, ar putea aduce atingere principiului separației și colaborării puterilor garantat prin art. 6 din Constituția RM (în contextul hotărîrilor Curții Constituționale nr. 18 din 11.12.2012 și nr. 31 din 01.10.2013) și principiului independenței judecătorilor garantat prin art. 20 din Codul de procedură civilă al RM.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Examinarea oportunității normelor.

		se examinează în termen de cel mult 5 zile de la depunere, cu citarea obligatorie a părților, instanța urmînd să pronunțe o încheiere motivată privind suspendarea sau refuzul de suspendare a executării actelor contestate.			
2	Art. II - redacția art. 21 alin. (5) din Legea	(5) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), cererea de suspendare a executării deciziilor Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor privind sistarea executării activității sau tranzacției suspecte se examinează în condițiile Legii nr. 190-XVI din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.	Vezi obiecțiile de mai sus.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Norme care stabilesc derogări neîntemeiate	Vezi recomandarea de mai sus.

Concluzii

Proiectul de lege supus expertizei a fost elaborat de Guvernul RM, autor nemijlocit fiind Ministerul Justiției. Proiectul de lege face parte din categoria legilor organice, ceea ce corespunde rigorilor.

Proiectul de lege, precum și nota informativă, au fost plasate pe web site-ul Parlamentului. Totuși, mecanismele menite să asigure transparența decizională nu au putut fi valorificate, documentele plasate pe web site-ul Parlamentului nefiind de mare utilitate pentru părțile interesate. Or, asupra proiectului a fost angajată răspunderea Guvernului în fața Parlamentului. În sensul Hotărîrii Curții Constituționale nr. 28 din 22.12.2011 privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27.08.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (sesizarea nr. 28a/2011), procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, avînd drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament. Curtea a constatat că lipsa unor prevederi exprese privind aplicabilitatea exigențelor Legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative asupra legilor adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului nu poate fi interpretată ca o indulgență a legislatorului pentru aceste acte legislative. La fel, Curtea a constatat că prevederi similare privind transparența în procesul decizional se regăsesc în Legea nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, prevederi care sînt aplicabile cu certitudine actelor Guvernului (în cazul nostru - Hotărîrii Guvernului nr. 612 din 21.07.2014, prin care a fost angajată răspunderea Guvernului în fața Parlamentului asupra proiectului supus expertizei). În opinia noastră, pornind de la cele menționate și celeritatea cu care Guvernul a adoptat respectiva hotărîre, în speță, nu a fost asigurată transparența decizională.

Prin proiect, se propun modificări și completări la unele prevederi din: Legea nr. 190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului; Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Potrivit notei informative, proiectul a urmărit ca obiective: i) eficientizarea activității de prevenire a spălării banilor; ii) înlăturarea efectului suspensiv al executării deciziilor Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor privind sistarea executării activității sau tranzacției suspecte și încheierilor judecătorului de instrucție privind prelungirea sau respingerea sistării executării activității sau tranzacției suspecte.

Proiectul nu a fost suficient justificat. Nota informativă nu conține o analiză fundamentală a condițiilor ce au impus elaborarea proiectului (eventual, statistici judiciare) și referințe la acquis-ul comunitar, la alte standarde internaționale relevante. Totodată, proiectul nu este însoțit de actul de analiză a impactului de reglementare.

Urmare a analizei proiectului, au fost identificate ca elemente de coruptibilitate: concurența normelor de drept; norme care stabilesc derogări neîntemeiate. Prevederile conțin norme care țin de proces judiciar. Astfel de norme ar putea să se conțină doar în legile speciale relevante: Codul de procedură penală al RM, nr. 122 din 14.03.2003; Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Or, Legea nr. 190 din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului are alt obiect de reglementare. Normele ar putea să rămână inaplicabile, pornind de la prevederile art. 2 alin. (4) din Codul de procedură penală al RM (normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în Codul de procedură penală) și pornind de la prevederile art. 2 alin. (1) din Codul de procedură civilă al RM, nr. 225 din 30.05.2003 (normele de drept procedural civil din alte legi trebuie să corespundă dispozițiilor fundamentale ale Constituției RM și Codul de procedură civilă). De remarcat că, în condițiile art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu. Astfel, prevederile din proiect, prin care instanța de contencios administrativ poate dispune suspendarea numai la cererea reclamantului (fără a specifica că suspendarea poate fi dispusă de către instanță și din oficiu), ar putea aduce atingere principiului separației și colaborării puterilor garantat prin art. 6 din Constituția RM (în contextul hotărârilor Curții Constituționale nr. 18 din 11.12.2012 și nr. 31 din 01.10.2013) și principiului independenței judecătorilor garantat prin art. 20 din Codul de procedură civilă al RM.

Mai mult, în opinia noastră, proiectul este inoportun. În condițiile art. 278 din Codul de procedură civilă, acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale Codului de procedură civilă, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ. Prevederile Codului de procedură civilă privind asigurarea acțiunii sînt suficient de explicite, fiind fundamental analizate și prin Hotărîrea explicativă a Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 32 din 24.10.2003 „Cu privire la aplicarea de către instanțele judecătorești a legislației ce reglementează asigurarea acțiunii la judecarea cauzelor civile” (cu modificările și completările ulterioare).

Astfel, în sensul hotărîrii menționate, asigurarea acțiunii civile constă dintr-o totalitate de măsuri silit temporare dispuse de către judecător sau instanța de judecată la solicitarea părții interesate, menite să garanteze executarea efectivă a unei hotărîri judecătorești definitive. Aceste măsuri au următoarele particularități: sunt urgente (chestiunea privind aplicarea sau refuzul aplicării lor se soluționează rapid și într-o procedură simplificată); au un caracter temporar; au drept scop apărarea drepturilor patrimoniale ale solicitantului; urmează să fie în concordanță cu obiectul acțiunii. Totodată, Plenul Curții Supreme de Justiție a reținut că, deși unele legi (cu titlu de exemplu - art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000) prevăd, în mod excepțional, dreptul instanței de judecată de a asigura acțiunea și fără demersul respectiv din partea participanților, la soluționarea acestei probleme instanțele de judecată urmează să țină cont de principiul contradictorialității și egalității părților în drepturile procedurale, astfel încît nici una din părți să nu fie avantajată sau defavorizată în raport cu cealaltă. Instanțele au fost atenționate că cererea de asigurare a acțiunii urmează a fi motivată, indicîndu-se în aceasta motivele și circumstanțele pentru care se solicită asigurarea acțiunii. La pronunțarea încheierii privind aplicarea măsurilor de asigurare sau neaplicarea acestora, instanțele urmează să verifice: raționalitatea și temeinicia cerințelor solicitantului despre aplicarea măsurilor de asigurare; probabilitatea cauzării unui prejudiciu solicitantului în cazul neaplicării măsurilor asiguratorii; dacă există periculum in mora (pericol de dispariție, degradare, înstrăinare, risipire a bunului sau proastă administrare); asigurarea unui echilibru între interesele părților cointeresate; preîntîmpinarea atingerii intereselor publice sau a intereselor unor terți în cazul aplicării măsurilor de asigurare; în ce măsură modalitatea de asigurare a acțiunii solicitate e în corelație cu obiectul acțiunii înaintate și dacă aceasta va asigura realizarea de facto a scopului măsurilor de asigurare.

În aceeași ordine de idei, este de remarcat că instanța este obligată să verifice dacă măsura de asigurare solicitată nu corespunde cu însăși obiectul acțiunii, fapt care este inadmisibil. Cu titlu de exemplu, Plenul Curții Supreme de Justiției invocă situația în care partea a contestat în judecată decizia organului fiscal privind suspendarea operațiunilor la conturile bancare ale contribuabilului. În această situație, potrivit hotărîrii explicative menționate, instanța nu va fi în drept să aplice în calitate de măsură de asigurare a acțiunii suspendarea acestui act de suspendare, întrucît măsura de asigurare va corespunde cu însăși obiectul acțiunii și, aplicînd-o, instanța se va pronunța și asupra fondului cauzei înainte de examinarea

acestui. În fapt, această situație este similară situației în care este contestată decizia Serviciului Prevenire și Combaterea Spălării Banilor privind sistarea executării activității sau tranzacției suspecte.

Pornind de la cele menționate mai sus (în mod special - inoportunitatea proiectului), rămîne neclar raționamentul pentru care Guvernul, în privința proiectului supus expertizei, și-a angajat răspunderea în fața Parlamentului. Or, pornind de la Hotărîrea Curții Constituționale nr. 28 din 22.12.2011, nu există nici o condiție impusă de Constituție care ar limita aprecierea exclusivă a Guvernului asupra oportunității și conținutului inițiativei sale. Însă, procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate simplificată de legiferare, trebuie să fie o măsură în extremis, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției