

2- PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ

2.2 Proposicions de llei

Edicte

El síndic general, d'acord amb les previsions de l'article 90 del Reglament del Consell General,

Disposa

Publicar el criteri del Govern relatiu a la **Proposició de llei qualificada de transparència i accés a la informació**.

Tot el que es fa públic per a general coneixement i efectes.

Casa de la Vall, 7 de juny del 2018

Vicenç Mateu Zamora
Síndic General

El Govern ha examinat la Proposició de llei qualificada de transparència i accés a la informació presentada pel Grup Parlamentari Liberal i, d'acord amb el que disposa l'article 103.2 del Reglament del Consell General, manifesta el seu criteri sobre la proposició de llei esmentada, basant-se en les següents

Consideracions

La proposició de llei que se sotmet a la consideració del Govern adreça oportunament una qüestió cabdal en les societats democràtiques: La recerca d'un equilibri entre els principis de publicitat i transparència que han de regir l'actuació dels poders públics i la confidencialitat o reserva de determinades informacions; una confidencialitat o reserva que estaria motivada per raó de la pròpia naturalesa de la informació o bé per col·lisió del principi de transparència amb altres principis igualment fonamentals.

Tal i com la proposició de llei reconeix de forma implícita, una part important de l'excepció al principi de transparència ja va quedar regulada el 2003 per la Llei qualificada de protecció de dades personals. En efecte, l'esmentada llei ja estableix un deure de secret per a una informació que, per la seva naturalesa personal, ha de romandre en la confidencialitat.

L'ordenament jurídic andorrà no disposa, per ara, d'una regulació sistemàtica per a la resta d'informació que –més enllà de les dades de caràcter personal- pugui ser considerada com a reservada. Hi ha -això sí- regulacions sectorials que, a judici del Govern, haurien d'integrar-se i no contradir-se amb

la regulació general que l'esmentada proposició de llei pretén assolir.

Per tant, el Govern considera positiu que es procedeixi a una regulació global de la transparència i l'accés a la informació, que acoti els supòsits i procediments en què una informació pot ser declarada de caràcter reservat.

La proposició de llei anomena un llistat no exhaustiu de matèries susceptibles de ser declarades com a informació reservada, entre les quals figuren la seguretat civil, les relacions internacionals, la seguretat nacional, els sistemes de telecomunicacions i la producció de signes monetaris i títols d'Estat. Com que el llistat té un caràcter enunciatiu i no limitador, s'entén que aquesta enumeració té principalment un caràcter orientatiu.

En canvi, el llistat de matèries sobre les quals no es podrà dictar reserva té una major efectivitat jurídica. En aquest sentit, el Govern comparteix a grans trets la prohibició que qüestions com la violació de drets i llibertats fonamentals, les condicions mediambientals, els accidents, catàstrofes i perills, el nivell de vida i l'assistència social i mèdica o el mercat laboral no puguin fer objecte d'una excepció al principi de transparència.

També sembla pertinent la definició de les institucions competents per declarar una informació com a reservada, així com l'establiment d'un procediment per a aquesta declaració. Més discutible sembla el període màxim de 5 anys que la llei estableix per a la protecció de la informació reservada. A parer del Govern, seria convenient preveure la possibilitat de prorrogar aquests terminis, amb causa justificada.

D'altra banda, l'accés a la informació reservada de forma il·limitada que l'article 8 preveu per al Govern, els Comuns i -encara amb més èmfasi- per al Consell General, podria arribar a contradir-se precisament amb la classificació de determinada informació com a reservada.

Un cop assumit que, en determinats supòsits i mitjançant un procediment acotat, determinada informació ha de fer objecte d'un deure de secret i reserva, sembla contradictori que determinades institucions tinguin un accés il·limitat a aquesta informació. Especialment quan diverses regulacions sectorials ja vigents -i perfectament homologades amb els estàndards internacionals- preveuen que el deure de secret i de reserva sigui oposable a qualsevol institució o autoritat aliena a l'organisme que custodia la informació.

En aquesta mateixa línia, el criteri del Govern és igualment contrari a les disposicions finals segona, tercera i quarta que aixequen el deure de secret i

confidencialitat de la Unitat d'Intel·ligència Financera (UIFAND), de l'Agència Estatal de Resolució d'Entitats Bancàries (AREB) i de l'Institut Nacional Andorrà de Finances (INAF).

Aquest aixecament del deure de secret de forma indiscriminada davant de qualsevol demanda d'informació del Consell General és contrari a la legislació vigent, als tractats internacionals i als principis fundacionals dels organismes multilaterals de governança financera i de lluita contra el blanqueig de capitals.

L'existència de la UIFAND es fonamenta en les 40 recomanacions aprovades el 2012 pel Grup d'Acció Financera (GAFI), així com en l'Acord Monetari subscrit entre Andorra i la Unió Europea el 2011 i les directives europees que se'n deriven. Així mateix, l'actuació de la UIFAND també està regulada per la seva pertinença al grup EGMONT, que aplega les unitats d'intel·ligència financera de diferents països, i pels acords de cooperació bilateral que la UIFAND ha signat amb un total de 25 jurisdiccions.

Les recomanacions del GAFI, les directives europees, els principis del Grup Egmont i els convenis bilaterals coincideixen en posar l'èmfasi en la confidencialitat de la informació, en la prohibició de facilitar aquesta informació a altres institucions i en l'autonomia de les unitats d'intel·ligència financera per gestionar aquesta informació sense ingerències polítiques.

L'AREB, per la seva banda, es regeix per la Llei 8/2015, que no és altra cosa que la transposició de la Directiva 2014/59 del Parlament Europeu i del Consell, que Andorra ha assumit en virtut de l'Acord Monetari amb la Unió Europea signat el 2011. Són aquesta Directiva i la Llei que la transposa les que estableixen el deure de secret dels membres de l'AREB i el caràcter confidencial de la informació que gestionen.

Així mateix, les Directrius de l'Autoritat Bancària Europea que desenvolupen la Directiva 2014/59 estableixen clarament que la informació en cap cas pot ser revelada –ni tan sols de forma genèrica o anònima– quan afecta a menys de tres entitats bancàries o quan –malgrat afectar-ne a més– hi ha un elevat risc d'identificació de les mateixes.

Finalment, l'INAF està regulat per la seva pròpia llei –la Llei 10/2013– i pels principis i el protocol d'entesa de l'Organització Internacional de Comissions de Valors Immobiliaris (IOSCO), de la qual Andorra forma part en virtut de l'Acord Monetari amb la UE.

La llei reguladora de l'INAF és clara a l'hora d'establir que aquest organisme només pot intercanviar informació amb l'autoritat judicial penal

o amb l'autoritat encarregada de lluitar contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme.

Així mateix, els principis i el protocol de l'IOSCO estableixen que la informació de què disposa l'INAF només pot ser utilitzada per a la finalitat per a la qual aquesta informació va ser recaptada –és a dir, la supervisió financera– o bé per a procediments d'inspecció en l'àmbit civil o administratiu i l'assistència a una causa penal.

És evident que el Consell General és sobirà per modificar les lleis reguladores de la UIFAND, l'AREB i l'INAF i per introduir un aixecament general del deure de secret davant les demandes d'informació dels consellers. Però una modificació d'aquest tipus no es podria fer sense contravenir greument els tractats internacionals subscrits per Andorra i els estàndards internacionals en la matèria.

Aquesta contravençió greu dels tractats i estàndards internacionals repercutiria molt negativament en la credibilitat i la imatge internacional del país, així com en la seguretat jurídica i estabilitat de la plaça financera i de l'economia andorrana en el seu conjunt.

D'altra banda, les disposicions finals segona, tercera i quarta de la proposició de llei anul·len l'autonomia de la UIFAND, l'AREB i l'INAF a l'hora de gestionar la seva pròpia informació, posant així en entredit la independència d'aquests tres organismes. El Govern es veu en l'obligació de recordar que la UIFAND és el màxim responsable de la lluita contra el blanqueig de capitals, que l'AREB és un organisme clau per fer front a crisis sistèmiques de la plaça financera i que l'INAF és el màxim supervisor en matèria financera. Garantir la independència d'aquestes tres institucions i evitar qualsevol tipus d'ingerència política en el desenvolupament de l'alta missió que tenen encomanada també són elements claus per a la qualitat democràtica del país.

Ja en un pla més tècnic: En el cas de la disposició addicional segona, a més, el Govern es veu en l'obligació de fer notar al Grup Parlamentari que impulsa la proposició de llei que es pretén modificar un article que ja no està en vigor. La disposició final segona afirma modificar l'article 54 de la Llei de cooperació penal internacional i de lluita contra el blanqueig de diners o valors producte de la delinqüència internacional, del 29 de desembre del 2000. Però de l'esmentada llei només continuen en vigor els articles 1 a 39, ja que la resta van quedar derogats amb la publicació de la llei 14/2017, aprovada encara no fa un any per aquest mateix Consell General.

El Govern entén que –en tot cas– l'article que la disposició final segona hauria de modificar seria

l'article 60 de la llei 14/2017; una modificació que l'Executiu tampoc no compartiria per les raons suara esmentades.

Per tot l'exposat, el Govern considera adequat procedir a la regulació del principi de transparència i l'accés a la informació i -amb les reserves ja manifestades- valora positivament la presa en consideració d'aquesta proposició de llei.