RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002 (combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Justiţiei

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Autorul proiectului actului normativ își propune, potrivit notei sale de fundamentare, transpunerea în legislația națională a Directivei (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal (în continuare „Directiva (UE) 2017/1371”). Autorul consideră că, prin crearea unui cadru normativ consolidat în domeniul combaterii comportamentului fraudulos care afectează veniturile, cheltuielile și activele ce constituie bugetul general al Uniunii Europene, va fi asigurată una dintre componentele esențiale în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Acest fapt se va materializa prin ajustarea sistemului de sancțiuni împotriva persoanelor care se fac responsabile de admiterea infracțiunilor prevăzute de anumite prevederi din Codul penal al Republicii Moldova, cu referire la gestionarea defectuoasă a fondurilor externe contrat destinațiilor acestora.

Astfel, ținând cont de obiectivul propus în nota de fundamentare, rezultă că proiectul de lege corespunde cu scopul enunțat, deși acesta oferă anumite garanții nejustificate și disproporționate anumitor categorii de demnitari și funcționari internaționali.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, etapele principale ale asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:
- informarea publicului cu referire la inițierea elaborării deciziei;
- punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;
- consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;
- examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;
- informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

În nota de fundamentare disponibilă pe pagina web a Parlamentului, autorul menționează că a plasat proiectul de lege pe pagina web www.particip.gov.md, precum și pe pagina oficială a Ministerului Justiției. O verificare a informațiilor prezentate denotă faptul, că autorul a respectat prevederile Legii 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Parlamentul a publicat proiectul de lege la 15 ianuarie 2025, împreună cu șir de documente adiționale. Ulterior, au fost plasate și avizele unor comisii parlamentare. În esență, etapele transparenței procesului decizional par să fi fost respectate.

În fond, Parlamentul a respectat termenele de plasare și consultare a proiectului impuse de Legea nr. 239/2008. Potrivit art. 12 alin. (2) din actul normativ citat, termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice. De asemenea, a fost publicată pe pagina Parlamentului și sinteza recomandărilor.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota de fundamentare corespunde structurii stabilite de anexa Legii 100/2017. În conformitate cu art. 30 alin. (1)-(2) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, concomitent cu elaborarea proiectului actului normativ se întocmește nota de fundamentare la proiect, conform modelului indicat în anexa nr. 1 de la legea citată, care trebuie să cuprindă cel puțin următoarele compartimente: - denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; - condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; - descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale 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; - constatările expertizei anticorupție; - constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; - constatările expertizei juridice; - constatările altor expertize. În prezentul proiect de lege, structura notei de fundamentare corespunde structurii impuse de lege.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

Din perspectiva unui observator independent și rezonabil, necesitatea adoptării unei legi organice potrivit propunerilor din proiectul de lege nu este lipsită de raționament. Mai mult ca atât, argumentarea nu pare să fie insuficientă cu privire la necesitatea ajustării legislației naționale cu prevederile Directivei (UE) 2017/1371.

Cu toate acestea, autorul a omis să explice necesitatea aplicării diferențiate a sancțiunilor pentru infracțiunile prevăzute în prezentul proiect de lege pentru diferite categorii de funcționari. Aceste inadvertențe vor fi redate mai jos.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Proiectul de lege presupune armonizarea legislației naționale cu prevederile legislației Uniunii Europene, deși fără explicații plauzibile pentru unele abordări sensibile. Prin urmare, potrivit notei de fundamentare, proiectul se încadrează în categoria legislației naționale care ar necesita armonizarea cu legislația Uniunii Europene (în special cu Directiva (UE) 2017/1371), însă acest exercițiu ar fi trebuit să fie efectuat cu respectarea unei proporționalități firești și a unei aplicări uniforme a sistemului de sancțiuni penale.

Nota / proiectul conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Nota de fundamentare la proiectul de lege specifică lipsa necesității de alocare a fondurilor suplimentare din contul bugetului național pentru implementarea prevederilor propuse.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Prezentul proiect de lege tinde, pe de o parte, să asigure un anumit grad de raliere cu Directiva (UE) 2017/1371, fără a aduce explicații în ce mod replicarea unor prevederi la nivel european este aplicabilă pentru Republica Moldova, în special în situația în care unele sancțiuni devin mai blânde pentru anumite categorii de funcționari – și anume pentru persoanele cu funcții de demnitate publică – atunci când în alte state anume acestea din urmă sunt sancționate mai dur decât alte categorii inferioare de funcționari. Din acest considerent, un observator independent și rezonabil ar putea să aibă deficiențe în a înțelege raționamentele autorului proiectului de lege, ținând cont de faptul că principalii beneficiari vor fi deținătorii

funcțiilor de demnitate publică, aceștia trebuind să fie, în mod normal, promotorii sancționării drastice a oricăror inițiative de delapidare a fondurilor europene sau a utilizării neconforme a acestora.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

În esență, proiectul de lege respectă drepturile și libertățile omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Proiectul de lege nu contravine Constituției și/sau cadrului normativ național și se înscrie în eforturile autorităților naționale de a asigura prevenirea și caracterul disuasiv pentru orice inițiativă de utilizarea frauduloasă a fondurilor europene.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări

IV. CONCLUZII

Camuflându-se în spatele necesității transpunerii Directivei (UE) 2017/1371 în legislația Republicii Moldova, proiectul de lege nu pare să nu fie influențat de interese ascunse care ar putea modifica obiectivele legii în favoarea anumitor grupuri sau persoane și, implicit, în detrimentul interesului public. Prezentul proiect de lege ar putea fi considerat că avantajează persoanele cu funcții de demnitate publică, în raport cu alte categorii de funcționari, pentru utilizarea defectuoasă a fondurilor europene ajunse în Republica Moldova, inclusiv în cadrul procesului de aderare la Uniunea Europeană.

Astfel, în esență, prezentul proiect de lege propune reducerea pedepselor pentru infracțiunile specificate pentru deținătorii funcțiilor de demnitate publică, într-un mod nu neapărat foarte convingător și, posibil, chiar nejustificat. O politică penală sustenabilă prevede, în primul rând, anumite sancțiuni descurajatoare și proporționale cu fapta comisă pentru diferite categorii de persoane. Una dintre regulile de bază în doctrina penală constă în faptul că orice modificare a sistemului de sancțiuni penale trebuie să se bazeze pe statistici cu privire la aplicarea sancțiunilor de către instanțele naționale de judecată. Eventualitatea în care judecătorii aplică în mod sistematic și consecvent pragul maximal al unei sancțiuni ar putea indica la existența unei premise clare pentru augmentarea sancțiunii penale (fie pecuniară sau de privare de libertate), acest fapt denotând că sancțiunea prevăzută de legea penală nu mai este actuală în raport cu realitățile unei societăți. Cu toate acestea, autorul prezentului proiect de lege nu a oferit nicio argumentare rezonabilă sau justificare

cu privire la necesitatea modificării (ascendente sau descendente a) sancțiunilor prevăzute la respectivele articole din Codul penal național, în special din cauza lipsei prezentării unei practici judecătorești naționale în acest sens. Bunăoară, sancțiunile pentru persoanele cu funcții de demnitate publică (pentru utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau din fondurile externe) nu sunt aplicabile decât în cazul în care acestea depășesc 40 de salarii medii lunare pe economie prognozate. Altfel spus, dacă eventualul prejudiciu cauzat în 2025 nu depășește 664 mii de lei, o persoană cu funcție de demnitate publică nici nu ar putea fi trasă la răspundere pentru asemenea fapte reprobabile, aceasta fiind liberă să se încadreze într-o sumă mai mică decât 40 de salarii medii lunare pe economie prognozate.

Astfel, deoarece nota de fundamentare a proiectului de lege nu conține detalii esențiale pentru a justifica intervențiile în legea penală, un observator obiectiv nu ar putea fi împiedicat să ajungă la concluzia că scopul prezentului proiect de lege nu a fost altul decât să favorizeze anume persoanele cu funcții de demnitate publică, care fie ar fi comis sau ar intenționa să comită anumite fapte care și-ar găsi aplicabilitate în respectivele articole din Codul penal.