

21 Aprilie 2016, nr. 691

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 (art.126'1,240,332'1 ș.a.)

(înregistrat în Parlament cu numărul 116 din 22 Martie 2016)

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 privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 (art.126'1,240,332'1 ș.a.)

Evaluarea generală

1. Autor al inițiativei legislative este Guvernul RM, autor nemijlocit - Centrul Național Anticorupție, 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 Rigorile transparenței decizionale la elaborarea și promovarea proiectului Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 (art.126'1,240,332'1 ș.a.) au fost respectate parțial.

Procedura de consultare publică a proiectului Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 a fost respectată, întrucât proiectul respectiv a fost publicat, pentru consultare cu subiecții interesați și cu societatea civilă, pe portalul particip.gov.md - <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2464>. Termenul stabilit pentru consultarea proiectului de lege nu este conform termenului prevăzut de art. 11 alin. (2/2) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care prevede termenul minim de 15 zile lucrătoare, or, proiectul a fost supus consultării pentru o perioadă de 13 zile lucrătoare de zile (de la 7 august 2015 până la 26 august 2015).

De asemenea, nu a fost identificat un anunț privind inițierea procesului de elaborare a proiectului respectiv de lege - nici pe pagina Centrului Național Anticorupție, nici pe portalul particip.gov.md. Ulterior proiectul a fost plasat pe pagina Guvernului Republicii Moldova în rubrica referitoare la ordinea de zi a ședinței în cadrul căreia a fost aprobat. În prezent, proiectul este publicat pe pagina Parlamentului Republicii Moldova, în compartimentul "Procesul legislativ", la rubrica "Proiecte de acte legislative".

Avînd în vedere că un termen de consultare publică a proiectului a fost respectat în mare parte, iar accesul la proiect în vederea consultării acestuia, precum și faptul că aprobarea proiectului de către Guvern a avut loc la o distanță de timp mare de la momentul expirării oficiale a termenului de consultare publică (distanță în cadrul căreia se presupune că subiecții interesați ar fi putut să-și prezinte propunerile Centrului Național Anticorupție), putem considera că transparența decizională a fost respectată parțial.

4. Scopul promovării proiectului. Conform Notei informative la proiectul Legii privind modificarea și

completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002, scopul proiectului este protejarea intereselor instituțiilor europene, asigurarea bunei gestionări a mijloacelor financiare, prevenirea și combaterea fraudelor financiare și, nu în ultimul rând, consolidarea politicilor europene și a cadrului legislativ național privind protecția intereselor financiare ale instituțiilor date.

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.

Plasarea Notei informative a unui proiect de act legislativ pe pagina web a Parlamentului asigură parțial respectarea principiului transparenței procesului legislativ și nu asigură respectarea principiilor de cooperare cu societatea civilă.

Am putea menționa că Legislativul asigură deplin transparența procesului legislativ atunci când pe pagina web a sa vor fi plasate toate opiniile recepționate de comisia de profil, de la celelalte comisii parlamentare, de la deputați și alți subiecți interesați, precum și tabelul de divergențe în care să se regăsească decizia finală a comisiei de profil asupra opiniilor/proponerilor recepționate.

Principiile de cooperare cu societatea civilă ar putea fi respectate deplin, în condițiile în care, anterior examinării proiectului în comisia de profil, ar fi făcut public un termen exact, stabilit pentru societatea civilă, în care să se prezinte propuneri, obiecții la proiect.

În caz contrar, se creează doar o aparență de transparență decizională.

6. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă La etapa elaborării proiectului și a coordonării acestuia cu subiecții interesați și cu societatea civilă, autorul a respectat termenul de consultare publică a proiectului. Conform datelor de pe portalul particip.gov.md, unde proiectul a fost plasat pentru consultare publică, termenul oferit pentru prezentarea propunerilor, obiecțiilor și recomandărilor a fost de 13 de zile lucrătoare, adică un termen mai mic, decât termenul minim stabilit de art. 11 alin. (2/2) din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional - cel de 15 zile lucrătoare.

7. Suficiența argumentării. Nota informativă a proiectului Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 corespunde parțial prescripțiilor stabilite pentru o notă informativă de art. 20 al Legii nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative. Astfel, în conținutul acesteia vom identifica:

- condițiile care au impus elaborarea proiectului respectiv de lege și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- au fost menționate prevederile noi propuse de proiect, dar fără a explica esența acestora și care au fost raționamentele care ar fi susținut anume aceste redacții ale normelor propuse;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare, în partea ce se referă la componente de infracțiuni și pedepse similare celor din proiect - nu au fost prezentate în Nota informativă. În Nota informativă sunt prezentate mecanisme instituționale din unele state ale Uniunii Europene, care activează în domeniul combaterii fraudelor fondurilor externe, totuși, autorul nu a prezentat norme penale materiale anologice.
- fundamentarea economico-financiară.

În concluzie, menționăm că, în partea ce se referă la prezentarea amendamentelor propuse, cu evidențierea elementelor noi - nota urma să fie mult mai explicită, cu relevarea argumentelor de rigoare. Totodată, autorul urma să identifice și să prezinte reglementări similare din legislația altor state. Astfel, putem menționa că Nota informativă justifică suficient necesitatea promovării unui astfel de proiect, din punct de vedere conceptual. Totuși, din perspectiva rigorilor privind conținutul unei note informative, stabilite de Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, conținutul Notei informative nu este unul suficient.

8. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale. Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 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. Nota informativă conține referințe la mecanisme instituționale, adică la autorități, competente în prevenirea și combaterea fraudelor asupra fondurilor externe.

Totuși, Nota informativă nu conține prevederi ale legislației penale materiale ale altor state UE, care prevăd răspundere penală pentru componente similare de infracțiuni; or, astfel de componente de infracțiuni sunt incriminate de legislațiile statelor membre ale Uniunii Europene, un exemplu apropiat RM putând fi cadrul normativ al României.

În Nota informativă autorul proiectului a făcut trimitere la existența unui Grup de lucru, constituit prin Ordinul directorului Centrului National Anticorupție nr. 87 din 12 iunie 2015, în sarcina căruia a fost, inclusiv studierea experienței altor state și a normelor europene în domeniul vizat. Astfel, pentru valoarea Notei informative la proiectul Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002, supus prezentei expertize, precum și pentru perceperea amendamentelor propuse, ar fi fost oportună prezentarea analizei cadrului normativ comunitar efectuată de grupul de lucru numit.

Având în vedere că exemplele altor state expuse în Nota informativă nu vizează obiectul de reglementare al proiectului legii supus expertizei, constatăm că autorul nu a relevat nici la acquis-ul comunitar, precum nici la alte standarde internaționale relevante.

9. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară”. În Nota informativă la proiectul Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002, autorul a indicat că implementarea proiectului nu va necesita cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.

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 sau contrare interesului public general. Or, având în vedere valorile protejate prin componentele de infracțiune propuse spre completarea Codului penal al Republicii Moldova - fondurile externe, care sunt, în general, orientate spre dezvoltarea socio-economică a comunității, dar și raporturile juridice care apar la gestionarea acestor fonduri, menționăm că proiectul promovează și urmărește protejarea interesului public.

11. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului, pornind de la scopul acestuia, precum și de la conținutul amendamentelor propuse, menționăm că aplicarea adecvată a normelor propuse nu va genera prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de subiecți sau prejudicierea interesului public.

12. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

13. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

14. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizând activitatea acestora.

15. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art. 126/1	"Prin mijloace din	Noțiunea "Comunitate Europeană"	Coruptibilitate	În vederea excluderii

	<p><i>fonduri externe se înțelege resursele financiare și materiale alocate în calitate de granturi, subvenții, credite, donații, împrumuturi, ajutor umanitar de către Comunitatea Europeană sau de alte instituții, organizații și asociații internaționale, persoane fizice sau juridice, garantate sau contractate de către stat, precum și cele nerambursabile."</i></p>	<p>este una necunoscută repertoriului normativ național, fapt care o face să fie una vagă, superficială. Totodată, utilizarea majusculului pentru cuvintele care o constituie sugerează un concept instituțional, ceea ce de asemenea nu este relevant, or, nu există nici un subiect de drept național sau internațional care să se numească "Comunitatea Europeană". În cazul în care autorul a intenționat să spună Uniunea Europeană, urma să folosească noțiunea juridică a acesteia. Dacă a intenționat să cuprindă toate părțile Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014, atunci trebuia să le indice exact așa cum sunt ele definite oficial: Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora.</p> <p>Menținerea noțiunii respective va face dificilă identificarea obiectului material al componentelor de infracțiuni propuse spre completarea Codului penal, ulterior, generând dificultăți la calificarea faptelor infracționale.</p>	<p>Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect</p>	<p>factorului de coruptibilitate indicat supra, se recomandă: 1) fie utilizarea exactă a subiecților pe care i-a avut în vedere autorul prin noțiunea "Comunitatea Europeană", 2) fie definirea exactă în legea penală a noțiunii "Comunitate Europeană".</p>
--	---	---	--	---

Concluzii

Proiectul Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 a fost elaborat nemijlocit de Centrul Național Anticorupție, aprobat și promovat de Guvern, ca subiect cu drept de inițiativă legislativă. Proiectul urmărește protejarea intereselor instituțiilor europene, asigurarea bunei gestionări în republica Moldova a mijloacelor financiare intrate în țară din fonduri externe, prevenirea și combaterea fraudelor financiare ale acestor fonduri și, nu în ultimul rând, consolidarea politicilor europene și a cadrului legislativ național privind protecția intereselor financiare ale instituțiilor/persoanelor care au transmis mijloacele financiare respective nemijlocit Republicii Moldova.

Proiectul a fost elaborat cu respectarea în mare parte a rigorilor cadrului normativ cu privire la transparența decizională. Nota Informativă a proiectului justifică pe deplin din punct de vedere conceptual, necesitatea promovării proiectului. Totuși, Nota informativă a proiectului nu argumentează suficient soluțiile normative (redacțiile normelor) propuse de prevederile proiectului.

Textul proiectului Legii privind modificarea și completarea Codului penal al RM nr.985-XV din 18.04.2002 corespunde prescripțiilor referitoare la limbajul normativ și respectă regulile tehnicii legislative.

Promovarea în continuare a proiectului este absolut justificată și necesară, dar, pentru ulterioara aplicare eficientă a amendamentelor propuse, se recomandă luarea în considerare a obiecțiilor expuse de prezentul raport de expertiză.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției