

NOTĂ INFORMATIVĂ

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

1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului

Proiectul de lege pentru modificarea *Codului penal nr. 985/2002* (combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene) a fost elaborat de Ministerul Justiției.

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite

Proiectul de lege pentru modificarea *Codului penal* a fost elaborat în vederea alinierii cadrului normativ național la acquis-ul Uniunii Europene, orientat spre combaterea fraudelor și altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene. Astfel, prin proiect se propune transpunerea în legislația națională a Directivei (UE)2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal.

Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene constituie o preocupare majoră, atât a instituțiilor comunitare, cât și a autorităților naționale. Or, instituirea unui cadru normativ consolidat în partea ce ține de combaterea conduitei frauduloase cu impact asupra veniturilor, cheltuielilor și activelor ce formează bugetul general al Uniunii Europene, reprezintă o verigă deosebit de importantă în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană (în continuare – Uniunea).

În acest context, se impune asigurarea unei protecții eficiente a intereselor financiare ale Uniunii prin prisma măsurilor de drept penal, cu aplicarea unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive. Prin urmare, se urmărește incumbarea unui efect descurajant tuturor formelor de fraudă care ar atenta la interesele financiare ale Uniunii.

Ținem să precizăm că bugetul Uniunii poate fi afectat în mod negativ de anumite conduite ale persoanei căreia i se încredințează gestionarea de fonduri sau de active, indiferent dacă aceasta este responsabilă în mod direct sau acționează într-o funcție de supraveghere, iar tipurile de comportament urmăresc fie delapidarea unor fonduri sau active, fie obținerea frauduloasă a mijloacelor din fondurile externe, sau utilizarea acestora contrar scopului preconizat, și prin aceasta interesele financiare ale Uniunii sunt prejudiciate. Astfel, proiectul de lege urmărește fortificarea cadrului normativ pe partea acelor componente de infracțiune care incriminează aceste comportamente.

Luând în considerare importanța și impactul mijloacelor financiare ale Uniunii asupra dezvoltării social-economice a Republicii Moldova, implicit din perspectiva relațiilor sociale care trebuie protejate, o atenție sporită urmează a fi acordată

fundamentării instrumentelor de drept penal pentru a preveni și combate fraudele ce prejudiciază interesele financiare ale Uniunii.

3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene

Proiectul de lege are ca scop armonizarea legislației penale la prevederile Directivei (UE)2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prin mijloace de drept penal inclusiv și în contextul obținerii de către Republica Moldova a statutului de țară candidată pentru aderarea la UE.

4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Pornind de la această stare de lucruri, dar și în vederea îmbunătățirii cadrului legal existent se propune modificarea normelor din Codul penal. Prin urmare, efectuând o analiză comprehensivă a normelor de drept penal, s-a constatat faptul că Codul penal deja consfințește un set minim de norme de incriminare care fac obiectul Directivei și care urmează a fi ajustate prin prisma acelor standarde pe care le impune Uniunea Europeană.

Astfel, principalele prevederi ale proiectului de lege vizează următoarele aspecte:

- În conformitate cu art. 126¹ din Codul penal, „prin mijloace din fonduri externe se înțeleg resursele financiare și materiale alocate în calitate de granturi, subvenții, credite, donații, împrumuturi, ajutor umanitar de către alte state, Comunitatea Europeană sau instituții, organizații și asociații internaționale, persoane fizice sau juridice străine, garantate sau contractate de către stat, precum și cele nerambursabile”. Legiuitorul folosește în această definiție sintagma „Comunitatea Europeană”. Totuși, reținem că definiția actuală de la art. 126¹ poate genera dificultăți la interpretare și la o apreciere obiectivă dacă satisface sau nu exigențele Directivei, or nu este clar dacă această sintagmă se referă:

a) exclusiv la bugetul Uniunii Europene sau

b) atât la bugetul Uniunii Europene, cât și la bugetele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii înființate în temeiul tratatelor sau bugetele gestionate sau monitorizate direct sau indirect de acestea.

Prin urmare, se impune extinderea semnificației de „fonduri externe”, care de altfel detaliază componența „mijloacelor alocate de către Uniunea Europeană”, fără a prelua *ad litteram* terminologia de „interese financiare ale Uniunii”.

În acest sens, art. 126¹ alin. (2) din Codul penal va respecta **spiritul** noțiunii de „interese financiare ale Uniunii” prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. a) al Directivei (UE) 2017/1371.

- Art. 240 din Codul penal incriminează utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau din fondurile externe, dacă aceasta nu constituie o însușire. În sensul art. 126¹ din prezentul proiect, noțiunea de mijloace din fondurile externe cuprinde conceptul de resurse ale bugetului Uniunii Europene, astfel încât modalitățile normative de fraudă care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prevăzute la art. 3 alin. (2) lit. a) pct. (iii) și art. 3 alin. (2) lit. b) pct. (iii)

din Directivă sunt acoperite parțial de norma deja existentă prevăzută la art. 240 din Codul penal. Astfel, proiectul de lege implică revizuirea normei de la art. 240 în vederea transpunerii corespunzătoare a dispozițiilor Directivei prevăzute la art. 3 alin. (2) lit. a) pct. (iii), lit. b) pct. (iii), considerate drept fraude acțiunile de „*utilizarea necorespunzătoare a unor astfel de fonduri sau active în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial...*”. Totodată, modificările operate vizează remanierea normei de incriminare prin prisma obiectului material al infracțiunii. Or, nu este clar raționamentul juridic, pentru care s-a optat anterior, de a diviza sub forma de agravare a incriminării, în situația în care este pus în discuție același obiect la care se atentează. Prin urmare, infracțiunea tip de la alin. art. 240 alin. (1) va cuprinde atât mijloacele din fondurile externe, cât și împrumuturile interne, subvențiile, donațiile, ajutoarele umanitare, granturile sau creditele primite sau contractate local la nivel intern.

Totodată se impune agravarea răspunderii penale pentru utilizarea contrar destinației a mijloacelor din fondurile externe, în cazul în care fapta a fost săvârșită în proporții mari, deosebit de mari sau de către o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică, de o persoană publică străină sau de un funcționar internațional cu folosirea situației de serviciu. Subsidiar, la art. 8, Directiva consfințește că statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că, atunci când o infracțiune menționată la articolul 3, 4 sau 5 este săvârșită în cadrul unei organizații criminale în sensul Deciziei-cadru 2008/841/JAI, aceasta este considerată o circumstanță agravantă. Reieșind astfel din normativele actului UE, prin proiectul de lege se propune instituirea unui regim sancționator mai aspru în cazul comiterii faptei de către un grup criminal organizat sau de către o organizație criminală.

- Modificările de la art. 244 reflectă transpunerea art. 3 alin. (2) lit. c) pct. (i),(ii) și (iii) din Directivă. În context, lit. c) este o formă clasică a evaziunii fiscale având ca efect diminuarea veniturilor vărsate în bugetul Uniunii Europene sau în bugetele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii înființate în temeiul tratatelor sau în bugetele gestionate sau monitorizate direct sau indirect de acestea. Astfel, prin modificările operate se propune incriminarea utilizării sau prezentării de declarații sau documente false, incorecte sau incomplete (i), neprezentării cu bună știință a unor informații cerute potrivit prevederilor legale (ii), precum și utilizarea necorespunzătoare a unui beneficiu obținut în mod legal dacă aceasta a avut ca efect diminuarea resurselor bugetului Uniunii Europene sau ale bugetelor gestionate de Uniune ori în numele acesteia și a cauzat daune în proporții considerabile.

Subsidiar, proiectul de lege instituie la art. 244 o răspundere graduală, în dependență de cuantumul prejudiciului cauzat, astfel se asigură echitatea pedepsei penale, pe de o parte, iar pe de altă parte conformitatea cu dispozițiile Directivei. În acest context, remarcăm că stabilirea pragului prejudiciabil de 10 de salarii medii pe economie prognozate, derivă din norma discreționară a art. 7 alin. (4) din Directivă, cât și din interpretarea sistemică în raport cu componentele de infracțiune prevăzute la alin. (1) și (2) de la art. 244, care sunt infracțiuni materiale. Or, Directiva impune survenirea răspunderii penale, dacă faptele infracționale implică un prejudiciu sau un avantaj mai mare de 10 000 EUR. Prin urmare, se impune precizarea că pragul valoric stabilit de Directivă se cuprinde între proporțiile considerabile și proporțiile mari

stabilite de legea penală, motiv pentru care s-a optat pentru instituirea daunelor în proporții considerabile la infracțiunea tip de la alin. (3) și agravarea răspunderii penale când sunt cauzate daune în proporții mari.

Într-o altă ordine de idei, reținem că instituirea circumstanței agravante la alin. (5) este condiționată de aceleași raționamente expuse supra la art. 240.

Art. 332¹ și 332² sunt o reflecție a modalităților de comitere a fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene prevăzute la art. 3 alin. (2) lit. a) pct. (i) și (ii), art. 3 alin. (2) lit. b) pct. (i) și (ii) din Directivă. Suplimentar proiectul vine să ajusteze anumite lacune ale textului incriminator, astfel încât acesta să corespundă exigențelor Directivei. Prin urmare, la art. 332¹ se urmărește excluderea textului „primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri externe” în situația în care infracțiunea este una de rezultat iar etapele activității infracționale discutate, îndreptate spre obținerea de fonduri externe, îmbracă forma pregătirii sau tentativei care la fel sunt incriminate de legislația penală națională și cerute de art. 5 din Directivă. Suplimentar, în partea ce se referă la textul „ neprezentarea cu bună știință a unor informații cerute potrivit prevederilor legale pentru obținerea de fonduri” propusă pentru alin.(1), se urmărește transpunerea unor modalități de incriminare dictate de dispozițiile art.3 alin.(2) lit. a) pct. (ii) și lit. b) pct. (ii) din Directivă, care se referă la faptele de „nedivulgarea de informații, cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect”. Ținem să precizăm că obligația specifică la care face referire norma de incriminare se află în corelare strictă cu condiția legală de a prezenta anumite documente sau declarații.

Totodată, prin proiectul de lege se propune la art. 332² redarea acțiunii de delapidare prin expunerea în dispoziția normei a modalităților prin care aceasta se poate materializa în conformitate cu prevederile Directivei. În acest context, reținem că sintagma „folosirea ilegală” a fost exclusă din textul normei, în vederea evitării incriminării aceluiași comportament ilicit prin prisma a două infracțiuni distincte, și anume infracțiunea prevăzută la art. 240. Or, folosirea ilegală a mijloacelor din fondurile externe presupune utilizarea în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial, a mijloacelor din fondurile externe. Astfel, considerăm că o altă ipoteză de folosire ilegală a fondurilor externe, în conjunctura normei de la art. 322², nu este plauzibilă. Cu referire la excluderea modalității normative alternative privind refuzul de a restitui mijloacele din fondurile externe, reținem că fapta respectivă nu poate fi incidentă, în condițiile în care infracțiunea se consideră consumată odată cu sustragerea sau dispunerea de aceste mijloace, aceste fapte fiind precedate de refuzul restituirii bunurilor.

5. Fundamentarea economico-financiară

Adoptarea proiectului nu impune cheltuieli financiare suplimentare din contul bugetului public național.

6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare

Proiectul de lege nu va necesita modificarea altor acte normative.

7. Avizarea și consultarea publică a proiectului

În conformitate cu art. 20 [Etapile principale ale legiferării] din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, a fost publicat Anunț privind reinițierea procesului de elaborare a Proiectului de lege pentru modificarea Codului penal nr. 985/2002. În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, proiectul este plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul Transparența decizională, directoriul Proiecte de acte normative remise spre coordonare și pe platforma www.particip.gov.md. Prin scrisoarea nr. 03/9416 din 27 octombrie 2023, proiectul actului normativ a fost remis Cancelariei de Stat, fiindu-i atribuit numărul unic 967/MJ/2023 și supus procedurii de avizare cu toate instituțiile interesate în domeniu. Proiectul a fost supus avizării cu următoarele instituții: Procuratura Generală, Procuratura Anticorupție, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe, Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Banca Națională a Moldovei și Uniunea Avocaților din Moldova.

Astfel, toate propunerile și obiecțiile recepționate au fost inserate și analizate în tabelul de sinteză a obiecțiilor și propunerilor aferent proiectului de act normativ. În același context, reținem că Ministerul Afacerilor Externe a comunicat lipsă de propuneri sau obiecții.

Totodată, ținem să precizăm că proiectul de lege a fost supus avizării repetate, prin scrisoarea nr. 03/9050 din 11 octombrie 2024, iar propunerile și obiecțiile recepționate în cadrul celei de-a doua rundă de avizare au fost incluse și examinate corespunzător în tabelul de sinteză.

8. Constatările expertizei anticorupție

Proiectul de lege a fost examinat de Centrul Național Anticorupție care prin raportul de expertiză anticorupție nr. ELO24/10067 din 29.10.2024 nu a constatat factori de corupție, menționând totodată despre faptul că în cadrul procesului de elaborare au fost respectate prevederile legale cu privire la transparența în procesul decizional și proiectul corespunde normelor de tehnică legislativă. Astfel, proiectul de lege corespunde interesului public general, deoarece va contribui la alinierea cadrului normativ național la acquis-ul Uniunii Europene, orientat spre combaterea fraudelor și altor activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.

9. Constatările expertizei de compatibilitate

În Declarația de compatibilitate a Centrului de Armonizare a Legislației nr. 31/02-69-12015 din 30 octombrie 2024 s-a constatat că proiectul național asigură transpunerea selectivă a actului UE, conform constatărilor de mai jos. Prin pct. 1 al proiectului este completat art. 1261 al Codului Penal care include în definiția mijloacelor financiare alocate de către Uniune: bugetul Uniunii; bugetele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene înființate în temeiul tratatelor sau bugetele gestionate sau monitorizate direct sau indirect de acestea în corespundere cu prevederile art. 2 (1) (a) al Directivei. Prin pct. 2 - 5 ale proiectului național, art. 240 (4) și (5), art. 244 (3) și

(4), art. 332¹ (1) - (3), art. 332² (1) ale Codului Penal sunt modificate și completate în conformitate cu art. 3 (2) (a), (b) și (c) al Directivei în scopul implementării prevederilor art. 3 (1) și art. 8 ale actului UE, prin instituirea unui regim de sancționare mai aspru în cazul comiterii faptei de către un grup criminal organizat sau de către o organizație criminală. În context, evidențiem că transpunerea selectivă a dispozițiilor actului UE prin proiectul actului normativ național supus examinării este condiționată, inclusiv, de necesitatea stabilirii sancțiunilor pentru infracțiunile grave îndreptate împotriva sistemului comun privind TVA, care la rândul său, solicită măsuri suplimentare de ajustare a cadrului normativ național la prevederile Directivei 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată.

Ministru

Veronica MIHAILOV-MORARU