

Observator de politici publice

Politici responsabile pentru dezvoltare durabilă

Observatorul de politici publice cuprinde analiza unor proiecte de acte legislative și normative de sensibilitate publică din agendele Executivului și Legislativului din Republica Moldova, precum și a unor informații publice, în scopul identificării potențialelor riscuri pentru interesul public și opțiuni de politici.

Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Consolidarea statului democratic de drept: contribuția societății civile” implementat de Transparency International – Moldova și susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorilor.

Extinderea mandatului Serviciului Fiscal de Stat cu competențe de efectuare a urmăririi penale comportă riscuri majore

Context

În ceea ce privește alocarea competențelor de efectuare a urmăririi penale, țările lumii utilizează două modele de bază – fie înființarea unui singur organ de urmărire penală abilitat cu competențe generale (investigarea tuturor infracțiunilor), fie înființarea mai multor organe de urmărire penală cu competențe speciale (investigarea anumitor categorii de infracțiuni).

Din păcate, Republica Moldova a ales modelul care i se potrivește cel mai puțin, fiind o țară mică (atât după teritoriu, cât și după populație), unele organe de urmărire penală (Serviciul Vamal (SV) sau Centrul Național Anticorupție (CNA)) neputând avea decât o sarcină de muncă modestă, care, însă, este disproporționată sarcinii altor organe de urmărire penală (Ministerul Afacerilor Interne (MAI)).

Mai mult, pornind de la profilul guvernelor, care, în buna parte a cazurilor, sunt guverne de coaliție, organele de urmărire penală devin obiecte de negociere politică și sunt utilizate ca instrumente de presiune nu numai asupra oponenților politici, dar și asupra partenerilor de guvernare.

Privitor la arhitectura instituțională a organelor abilitate cu efectuarea investigațiilor fiscale și celor aferente acestora, distingem patru modele de bază:

- investigațiile sunt realizate și conduse de organul fiscal;
- investigațiile sunt realizate de organul fiscal sub conducerea procurorului;
- investigațiile sunt realizate de o agenție specializată din afara sistemului fiscal;
- investigațiile sunt realizate și conduse de poliție sau/și procuror.

În unele state modelul este unul mixat. Buna parte a statelor preferă cel de-al patrulea model (pentru detalii a se vedea Tabelul din Anexă). Acest model este aplicat în majoritatea statelor din familia de drept romano-german, statele din familia de drept *common law* preferând cel dintâi model.

Republica Moldova, făcând parte din familia de drept romano-german, în mod firesc, aplică cel de-al patrulea model. Însă, printr-o inițiativă legislativă, Guvernul propune modificarea esențială a acestei abordări.

Esența inițiativei legislative

Proiectul de Lege pentru modificarea unor acte normative¹, înaintat de către Guvern și înregistrat de către Parlament la 6 iulie 2020, propune modificarea unor prevederi din:

- Codul fiscal al Republicii Moldova, nr. 1163/1997;
- Codul de procedură penală al Republicii Moldova, nr. 122/2003;
- Legea privind statutul ofițerului de urmărire penală, nr. 333/2006;
- Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218/2008;
- Legea privind activitatea specială de investigații, nr. 59/2012.

În esență, prin proiect, se propune:

- atribuirea Serviciului Fiscal de Stat (SFS) a competenței de efectuare a urmăririi penale în privința unui șir de infracțiuni;
- abilitarea SFS cu competențe de efectuare a activității speciale de investigații aferent infracțiunilor atribuite în competență;
- extinderea competenței SFS în materie contravențională.

În materie penală, se propune abilitarea SFS cu efectuarea urmăririi penale în privința următoarelor infracțiuni prevăzute de Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002:

- Practicarea ilegală a activității de întreprinzător (art. 241);
- Practicarea ilegală a activității financiare (art. 241/1);
- Pseudoactivitatea de întreprinzător (art. 242);
- Evaziunea fiscală a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor (art. 244);
- Evaziunea fiscală a persoanelor fizice (art. 244/1);

¹ Parlamentul RM, Proiect de Lege pentru modificarea unor acte normative, nr. 298 din 06.07.2020,

<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislativ/e/tbid/61/LegislativId/5150/language/ro-RO/Default.aspx>

- Transportarea, păstrarea sau comercializarea mărfurilor supuse accizelor, fără marcarea lor cu timbre de control sau timbre de acciz (art. 250);
- Fabricarea ilegală a semnelor de marcă de stat, punerea în circulație și utilizarea acestora (art. 250/1);
- Înșușirea, înstrăinarea în cazurile nepermise de lege, tănuirea bunurilor gajate, luate în leasing, sechestrate sau confiscate (art. 251);
- Insolvabilitatea intenționată (art. 252);
- Insolvabilitatea fictivă (art. 253);
- Falsul în documente contabile (art. 335/1).

Contrar exigențelor articolelor 25 și 26 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, proiectul nu a fost supus analizei *ex ante*, motiv pentru care nu sunt clare:

- problema, pe care Guvernul încearcă s-o soluționeze;
- obiectivul intervenției juridice;
- opțiunile și mijloacele identificate pentru soluționarea problemei și atingerea obiectivului, precum și impactul financiar, administrativ, economic etc.;
- motivul pentru care s-a considerat că soluția propusă este cea mai reușită.

Nota informativă la Proiect este lacunară în acest sens. Unicul argument în favoarea transmiterii, de la MAI la SFS, a competențelor de efectuare a urmăririi penale în privința infracțiunilor enumerate est atribuirea celui din urmă, în octombrie 2018, a calității de organ constatat.

În schimb, Nota informativă este dezvoltată în ceea ce privește finalitățile promise a fi asigurate prin Proiect, între acestea regăsindu-se:

- sporirea capacității de reacție a statului la acțiunile ilegale care împiedică dezvoltarea unui climat stabil de afaceri;
- înlăturarea factorilor de concurență neloială pentru agenții economici care respectă cadrul legal;
- diminuarea economiei tenebre;
- fortificarea premiselor pentru îmbunătățirea climatului stabil de afaceri;
- eficientizarea acțiunilor întreprinse în vederea contracarării fenomenului de evaziune fiscală și altor infracțiuni economice, neadmiterea cazurilor de prejudiciere a bugetului public național;
- sporirea încasărilor la bugetul public național;
- eliminarea factorilor care generează convingerea pentru mediul de afaceri că constatarea contravențiilor sunt acțiuni de urmărire penală și/sau de control de stat;
- realocarea parțială a resurselor MAI, implicate în constatarea contravențiilor din domeniul economic, în direcția prevenirii și combaterii altor contravenții/infracțiuni conform competenței;
- continuitate în acțiunile de examinare, investigare a infracțiunilor economice;
- definitivarea acțiunilor inițiate – de la conformare benevolă până la finalizarea urmăririi penale, de către același organ.

Această viziune nu poate să nu suscite întrebări, riscurile majore ale Proiectului nefiind anticipate de către Guvern.

Riscul unei urmăririi penale tendențioase

În sensul art. 1 din Codul de procedură penală, procesul penal are ca scop protejarea persoanei, societății și statului de infracțiuni, precum și protejarea persoanei și societății de faptele ilegale ale persoanelor cu funcții de răspundere în activitatea lor legată de cercetarea infracțiunilor presupuse sau săvârșite, astfel ca orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată. Organele de urmărire penală și instanțele judecătorești în cursul procesului sunt obligate să activeze în așa mod încât nici o persoană să nu fie neîntemeiat bănuită, învinuită sau condamnată și ca nici o persoană să nu fie supusă în mod arbitrar sau fără necesitate măsurilor procesuale de constrângere ori să nu fie victima încălcării altor drepturi fundamentale.

În esență, scopul procesului penal constă în stabilirea adevărului și nu în sporirea încasărilor la bugetul public național, așa cum crede autorul Proiectului. Evident, plasarea organului de urmărire penală în subordinea autorității fiscale sporește riscul unei urmăririi penale tendențioase. Or, autoritatea fiscală va fi interesată, în primul rând, în a-și reconfirma, în procesul de urmărire penală, a constatărilor care au fost reținute în cadrul controlului fiscal și care au servit drept temei pentru pornirea procesului penal.

În spiritul Opiniei Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni al Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei „Privind rolul procurorilor în cadrul cercetării penale”, în cadrul investigațiilor, trebuie să fie elaborate linii de anchetă care ar fi putut să fie favorabile apărării, să se adune și să se dezvăluie dovezi în acest sens. Investigațiile ar trebui să se desfășoare întotdeauna în mod imparțial și să includă obligația anchetatorilor de a căuta și de a păstra dovezi relevante atât privind vinovăția, cât și nevinovăția. De altfel, aceste exigențe sunt susținute și prin jurisprudența dezvoltată a CtEDO (Messier c. France (2011)).

Este regretabil că Nota informativă nu explică cum se va gestiona riscul unei urmăririi penale tendențioase, nefiind clare:

- locul organului de urmărire penală în organigrama SFS;
- statutul organului de urmărire penală (direcție generală, direcție, secție);
- relația cu alte subdiviziuni, în special cu subdiviziunile care vor fi responsabile de efectuarea acțiunilor speciale de investigații, dar și cele care efectuează nemijlocit controlul fiscal;
- cui se va subordona conducătorul organului de urmărire penală.

Riscul reducerii independenței organului de urmărire penală

Plasarea organului de urmărire penală specializat în subordinea autorității fiscale va reduce esențial independența acestuia. Acest risc este iminent, mai ales, în condițiile actuale de numire în funcție a directorului SFS. Reamintim amendamentele legislative operate recent - prin Legea nr. 171/2019 cu privire la modificarea unor

acte legislative. Legea citată a intervenit în Codul fiscal, dar și în Legea nr. 302/2017 cu privire la Serviciul Vamal. Prin derogare de la prevederile Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, conducătorii SFS și ai SV sunt numiți în funcție de ministrul finanțelor, abilitat să modifice, suspende și să înceteze raporturile de serviciu cu aceștia. La fel, la numire, s-a exclus obligativitatea concursului.

Pentru comparație, statutul funcției de șef al Inspectoratului General al Poliției (IGP) este net superior, fiind reglementat de Legea nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 547/2019. IGP este condus de un șef numit de Guvern, pe un termen de 5 ani cu posibilitatea de a fi numit pe un nou termen, la propunerea ministrului afacerilor interne.

Riscuri sporite de corupție concentrate într-o singură entitate

Urmare a Proiectului, se va crea o situație inedită – două din patru organe de urmărire penală vor fi plasate, implicit, prin intermediul SFS și SV, în subordinea Ministerului Finanțelor (ministrului finanțelor).

Această supraconcentrare a unor atribuții cu riscuri sporite de corupție într-o singură entitate este primejdioasă. Nu este clar cum autoritățile vor gestiona aceste riscuri, nefiind propuse careva măsuri suplimentare de protecție anticorupție – de exemplu, aplicarea, în privința angajaților SFS, a testării cu utilizarea poligrafului sau monitorizarea stilului de viață.

Este de remarcat că ideea excluderii competenței de efectuare a urmăririi penale în privința infracțiunilor economice din atribuțiile organului de urmărire penală al MAI nu este una nouă. În acest sens au fost și concluziile unui studiu elaborat de către CNA.² Pentru corectitudine, este important de reamintit că anterior aceste competențe reveneau CNA, care nu a contestat extinderea, la acel moment, a mandatului MAI. De altfel, autorul studiului insistă asupra necesității creării unei autorități publice centrale independente subordonate direct Guvernului (Prim-ministrului) cu competențe de cercetare a infracțiunilor economice, inclusiv fiscale și de contrabandă, preluându-se din competențele organelor de urmărire penală ale SV și MAI.

Concluzii

În ceea ce privește cadrul instituțional menit să prevină și să combată infracțiunile fiscale și cele aferente acestora, oricare ar fi preferințele unui sau altui Guvern, acesta trebuie să ia în considerare, înainte de a veni cu propuneri de amplasare, istoricul și specificul jurisdicției naționale, dar și sistemul dreptului intern.

Astfel, Proiectul necesită a fi examinat, în cel mai fundamental și critic mod, din perspectiva oportunității, în special – din perspectiva riscurilor aferente:

- riscul unei urmăririi penale tendențioase;
- riscul reducerii independenței organului de urmărire penală;
- riscuri sporite de corupție concentrate într-o singură entitate.

Eventual, dacă există cu adevărat probleme în domeniu, mai eficientă ar putea fi cea mai simplă, în implementare, soluție – consolidarea capacităților Poliției în investigarea infracțiunilor fiscale și celor aferente acestora prin:

- instruirea suplimentară în domeniu a personalului;
- elaborarea și diseminarea unor linii directorii (ghid) în domeniu;
- îmbunătățirea cooperării inderdepartamentale în domeniu, între Poliție și SFS.

Anexă

Investigațiile fiscale și aferente acestora: alocarea responsabilităților

Modelul 1 <i>Investigațiile sunt realizate și conduse de organul fiscal</i>	Modelul 2 <i>Investigațiile sunt realizate de organul fiscal sub conducerea procurorului</i>	Modelul 3 <i>Investigațiile sunt realizate de o agenție specializată din afara sistemului fiscal</i>	Modelul 4 <i>Investigațiile sunt realizate și conduse de poliție sau/și procuror</i>
Australia Canada Germania Grecia India Irlanda Israel Japonia Coreea de Sud Malaysia Noua Zeelandă Singapore Africa de Sud Elveția Uganda Marea Britanie Statele Unite ale Americii	Austria Azerbaidjan El Salvador Estonia Germania Ungaria Letonia Țările de Jos Portugalia Serbia Suedia Spania Statele Unite ale Americii	Georgia Ghana Grecia Islanda Turcia	Belgia Brazilia Burkina Faso Chile Columbia Costa Rica Cehia Danemarca Ecuador Finlanda Franța Grecia Islanda Lituania Luxemburg Mexic Norvegia Peru Slovacia Slovenia Spania Suedia

Sursa: OECD (2017), *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes - Third Edition*, OECD Publishing, Paris, p.33. <https://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes-third-edition.pdf>



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
MOLDOVA

Str. „31 August 1989”, nr.98,
of. 205, Chișinău, MD-2004,
Republica Moldova

Tel. 20-34-84, 20-34-85
E-mail:
office@transparency.md
www.transparency.md

² CNA, Studiu privind consolidarea autorităților de prevenire și combatere a infracțiunilor economice în Republica Moldova, Chișinău, 2016, https://cna.md/public/files/studiu_crime_economice.pdf