

OPINIA

Asociației Promo-LEX

asupra proiectului de lege nr. 298 din
06.07.2020 pentru modificarea unor acte
normative (Codul fiscal nr. 1163/ 1997 și
Codul de procedură penală al R. Moldova)

www.promolex.md

Promo - LEX

Promovarea democrației și a drepturilor omului

Nr. 105 din 17 iulie 2020

Expediat prin poștă electronică

**Comisiei juridice, numiri și imunități
Comisia economie, buget și finanțe
Comisiei securitate națională, apărare și ordine publică
Parlamentul Republicii Moldova**
Copie: Domnului Pavel VOICU, Ministrul Afacerilor Interne
Domnului Sergiu PAIU, Șeful Inspectoratului General al Poliției

OPINIA

Asociației PROMO-LEX

asupra proiectului de lege nr. 298 din 06.07.2020 pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal nr. 1163/ 1997 și Codul de procedură penală al RM)

Asociația Promo-LEX, în temeiul Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și Regulamentului Parlamentului aprobat prin Legea nr. 7979-XIII din 2 aprilie 1996, își manifestă interesul față de participarea la procesul de consultare publică a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul fiscal și Codul de procedură penală al RM) (numărul de înregistrare în Parlament: nr. 298 din 06.07.2020 ¹).

Respectiv, Asociația Promo-LEX, în calitate de parte interesată, se adresează Comisiilor sesizate în fond - Comisia economie, buget și finanțe și Comisia juridică, numiri și imunități, dar și Comisiei securitate națională, apărare și ordine cu solicitarea de a fi examinate constatările, concluziile și recomandările Asociației vizavi de proiectul de Lege nr. 298 din 06.07.2020, din cadrul prezentei Opinii.

CONSTATĂRI ȘI RECOMANDĂRI:

În urma analizei proiectului, **Asociația Promo-LEX prezintă următoarele constatări și recomandări:**

Privind contextul general al modificărilor propuse

La 17.12.2019 Președintele Republicii Moldova în cadrul Forumului „Dialog pro- business”, a enunțat în discursul său că este stringentă operarea de modificări la actele normative, pentru ca poliția să nu preseze businessul și ca organele de poliție specializate și teritoriale să nu dubleze funcțiile structurilor de stat competente care se ocupă de combaterea crimelor economice².

La 3.01.2020 Guvernul a emis Dispoziția nr. 4 cu privire la instituirea Grupului de lucru pentru reorganizarea și eficientizarea activității organelor privind constatarea/ investigarea infracțiunilor economice³. Prin dispoziție s-a împuternicit grupul de lucru format din patru persoane, să evalueze cadrul normativ de reglementare a activității organelor privind constatarea/investigarea infracțiunilor economice, să elaboreze proiectului Planului de acțiuni de reorganizare și eficientizare a activității organelor privind constatarea/investigarea infracțiunilor economice și înaintarea propunerilor de modificare a cadrului normativ. Menționăm că în componența grupului de lucru nu a fost inclus nici un reprezentant al organelor procuraturii, de urmărire penală sau investigație deja existente în țară. Mai mult, în spațiul public nu au fost publicate rezultatele studiului și planul de acțiuni realizat de grupul de lucru respectiv.

¹ <https://bit.ly/2ZxCMqY>

² <https://bit.ly/30gGBjG>

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119907&lang=ro

Ministerul Finanțelor a elaborat proiectul de lege pentru modificarea unor prevederi legale prin care se propune acordarea competențelor Serviciului Fiscal de Stat de efectuare a activității speciale de investigație în conformitate cu Legea privind activitatea specială de investigații nr. 59/2012 și a urmăririi penale în conformitate cu Codul de procedură penală pentru infracțiunile prevăzute la art. 241, 241¹, 242, 244, 244¹, 250, 250¹, 251, 252, 253, 335¹ Cod Penal. Prin același proiect, pentru a nu admite dubla competență, s-a propus revizuirea competenței procurorului de exercitare a urmăririi penale de la art. 270 alin. (1) pct. 2) lit. c) din Codul de procedură penală în sensul excluderii infracțiunilor enumerate. De asemenea, se propune modificarea art. 276¹ Codul de procedură penală prin care competența exclusivă a procurorului de a decide asupra pornirii urmăririi penale este modificată, competența fiind atribuită și organului de urmărire penală competent să exercite urmărirea penală.

Conform notei informative, în cadrul Serviciului Fiscal de Stat urmează să fie instituite subdiviziuni specializate, în cadrul cărora urmărirea penală a infracțiunilor economice se va efectua preponderent cu implicarea ofițerilor de urmărire penală din cadrul Serviciului Fiscal de Stat. Suplimentar, potrivit notei informative se va asigura redirectionarea parțială a resurselor Ministerului Afacerilor Interne alocate pentru investigarea infracțiunilor economice, în direcția prevenirii și combaterii altor infracțiuni, în legătură cu excluderea din competența agenților constatați din cadrul MAI a atribuțiilor de constatare și examinare a unor contravenții aferente activității de întreprinzător. Motivul invocat pentru excluderea acestor atribuții fiind antrenarea agenților constatați din cadrul MAI în activități mai puțin specifice poliției și care de fapt nu coincid cu competențele organelor de control de stat sau a altor agenți constatați.

La 3 iulie 2020 Guvernul a aprobat și a prezentat Parlamentului prin Hotărârea nr. 465 proiectul respectiv de lege.

I. Prevederi ce trezesc suspiciuni de neconstituționalitate

La art. 124 din Constituția Republicii Moldova este prevăzută locul Procuraturii în cadrul autorității judecătorești și rolul acesteia - contribuie la înfăptuirea justiției, apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei, societății și statului prin intermediul procedurilor penale și al altor proceduri prevăzute de lege. De asemenea potrivit alin. (2) atribuțiile procuraturii sunt exercitate de procurori.

Luând în considerare cele evidențiate, concluzionăm că prin proiectul propus, în special art. 276¹ din Codul de Procedură Penală, se acordă atribuții care, prin sine, sunt de competența procuraturii și respectiv a procurorilor, unei autorități administrative din subordinea Ministerului Finanțelor.

Procuratura joacă un rol important în asigurarea funcționării sistemului justiției penale în mod independent și imparțial. Procuratura nu poate fi exclusă din activitatea de contribuție la înfăptuirea justiției, iar atribuțiile exclusive ale procuraturii (în special de a decide pornirea urmăririi penale sau viceversa) nu pot face obiectul unor partajări, cedări sau transmiteri unor alte organe.

Prin acest amendament este distorsionată construcția firească a statului, inclusiv contrar principiului separației puterilor în stat. Reamintim că potrivit Constituției Republicii Moldova la capitolul IX- Autoritatea judecătorească, sunt reglementate doar secțiunile privind instanțele judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii și Procuratura. Prin urmare, nici o autoritate administrativă din subordinea executivului (aici: Serviciul Fiscal de Stat) nici o altă autoritate nu poate avea competențe care să înlocuiască atribuțiile procuraturii sau instanței judecătorești, ci poate doar colabora pentru exercitarea atribuțiilor care le revin.

II. Concentrarea atribuțiilor de control și sancționare fiscală, constatare a infracțiunilor și desfășurare a urmăririi penale

Potrivit art. 132¹ din Codul fiscal, Serviciul Fiscal de Stat este autoritatea administrativă care își desfășoară activitatea în subordinea Ministerului finanțelor, constituită pentru:

- prestarea serviciilor publice administrative contribuabililor,
- supravegherea, controlul în domeniul fiscal și
- constatarea infracțiunilor în cazurile prevăzute de Codul de procedură penală.

Concentrarea acestor tipuri de atribuții dar și acordarea atribuțiilor de desfășurare a urmăririi penale prin proiectul de lege propus, în competența unei singuri autorități administrative, poate duce la comiterea abuzurilor împotriva contribuabililor. Mai mult decât atât, și Centrul Național Anticorupție în Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege vizat⁴ și Ministerul Justiției în avizul său, s-au pronunțat că atribuirea competențelor de investigare și urmărire penală Serviciului Fiscal de Stat excede esențial locul și rolul acestei entități publice, misiunea și sarcina de baza fiind asigurarea administrării fiscale și administrarea altor venituri la bugetul public național.

III. Lipsa consensului larg și a viziunii strategice asupra locului, rolului și atribuțiilor organului de urmărire penală

Prin proiectul de lege menționat se propune și modificarea Legii nr. 333/2006 privind statutul ofițerului de urmărire penală și a Legii nr. 59/2012 privind activitatea specială de investigații.

Reamintim că în Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei de Dezvoltare a Poliției 2016-2020⁵ sunt incluse activități pentru revizuirea statutului ofițerilor de investigații și ofițerilor de urmărire penală cu termene de realizare până în anul 2018⁶. Conform Raportului nr. 3 de monitorizare civică a Reformei Poliției⁷, atât **subacțiunea privind stabilirea rolului, locului și atribuțiilor subdiviziunilor de urmărire penală** din cadrul Poliției cât și subacțiunea privind adaptarea cadrului legal privind activitatea specială de investigații la standardele comunitare **continuă să fie nerealizate** până la finele anului 2019.

Menționăm că autoritățile statului au omis să elaboreze și să implementeze o viziune unică strategică și clară privind rolul, locul și atribuțiile organelor de urmărire penală. Pe de altă parte Ministerul Justiției tergiversează examinarea amendamentelor propuse de MAI pentru adaptarea cadrului legal privind activitatea specială de investigații la standardele comunitare. *În acest sens, considerăm ireponsabil promovarea de către Guvern și Ministerul Finanțelor, și aprobarea de către Parlament a unui proiect de lege care afectează în mod strategic și împovărează procesele inițiate de cel puțin cinci ani, în vederea implementării Strategiei de Dezvoltare a Poliției.*

Totodată, Centrul Național Anticorupție în Raportul de expertiză anticorupție, s-a declarat convins că decizia, privind crearea structurilor suplimentare cu atribuții de investigare și urmărire penală, urma să constituie obiectul de examinare al unui studiu sau a unei analize ex-ante care să identifice problema, obiectivul, a eventualelor opțiuni de soluționare a problemei sau de atingere a obiectivului și analiza efectelor sau consecințelor acestor opțiuni până la aprobarea deciziei.

⁴ Raport de expertiză anticorupție nr. EL020/6623 din 03.07.2020

⁵ <https://bit.ly/3fFINaM>

⁶ 2.2.1. Stabilirea rolului, locului și atribuțiilor subdiviziunilor de urmărire penală din cadrul Poliției în contextul reformei sectorului judiciar; 2.2.2 Dezvoltarea standardelor ocupaționale pentru ofițerii de investigații și de urmărire penală; 2.2.3. Adaptarea cadrului legal privind activitatea specială de investigații la standardele comunitare.

⁷ Raport de monitorizare civică a Reformei Poliției nr.3, 2019, elaborat de Asociația Promo-LEX. Vezi pg. 46-47 <https://bit.ly/3fuKE25>

IV. Necesitatea și oportunitatea instituirii celui de-al doilea organ de urmărire penală în subordinea Ministerului Finanțelor

Potrivit notei informative la proiectul de lege, Serviciul Fiscal de Stat în perioada octombrie 2018-decembrie 2019 a expediat în adresa Procuraturii 106 cazuri de constatare a unor infracțiuni economice, competența acordată serviciului la 1 octombrie 2018. Potrivit Ministerului Finanțelor, structura nou creată responsabilă de desfășurarea urmăririi penale și investigații urmând să aibă 70 locuri de muncă. Astfel, din punct de vedere economic, considerăm nejustificat angajarea a 70 de persoane entru investigarea a 106 de infracțiuni pe an.

Deși sunt evidențiate unele avantaje, necesitatea transferării competențelor de desfășurare a urmăririi penale de la MAI către SFS nu este argumentată în nota informativă.

În mod suplimentar, menționăm că în cadrul Serviciului Vamal, organ din subordinea Ministerului Finanțelor deja este constituit și funcționează organ de urmărire penală. În acest sens, *în lipsa unei necesități evidențiate privind constituirea unui organ de urmărire penală în cadrul SFS este de neînțeles intenția Ministerului Finanțelor de a-l constitui, de principiu. Mai mult, nu este clară necesitatea de a constitui cel de-al doilea organ de urmărire penală în cadrul aceluiași Minister. O soluție alternativă putea fi reorganizarea organului de urmărire penală existent în cadrul Serviciului Vamal, care deja dispune în structura sa inclusiv de servicii regionale (nord, centru, sud).*

Mai mult decât atât, potrivit Direcției generale urmărire penală din cadrul IGP, crearea unui organ de urmărire penală în cadrul Serviciului Fiscal de Stat **ar genera cheltuieli nejustificate din partea Statului**, inclusiv pentru pregătirea specialiștilor în domeniul investigării infracțiunilor economice. Argumentul este valabil în contextul în care există suficiente organe de urmărire penală instituite în domeniul investigării infracțiunilor economice care pot continua, sau, după caz, prelua investigarea acestor fapte infracționale. În același timp, din practica Inspectoratului General al Poliției, deși efectuarea urmăririi penale în cazul infracțiunilor respective este de competența procurorilor, ofițerii de urmărire penală din cadrul IGP sunt incluși în grupuri de lucru prin ordonanța procurorului și sunt implicați la investigarea acestor fapte.

Lipsa necesității instituirii unui organ suplimentar de urmărire penală este argumentată și prin **numărul mic al infracțiunilor economice**, care se intenționează a fi transferate în competența noului organ de urmărire penală. Astfel, potrivit datelor statistice ale Inspectoratului General al Poliției, **în 2019 au fost înregistrate doar 126 cauze penale**, dintre care doar în privința a 19%, acestea au avut o finalitate.

Astfel, pentru cercetarea unor potențiale 200 de infracțiuni anual, este creată o subdiviziune cu capacitatea de circa 70 locuri de muncă și toate acestea în situația în care infracțiunile menționate sunt la moment anchetate în mare parte de către Procuratură și Poliție.

Concluzii și recomandări

Concluzionând,

Chiar dacă chestiunea de instituire a unui nou organ de urmărire penală în cadrul Serviciului Fiscal de Stat ține de oportunitate și este de competența Parlamentului, în opinia Promo-LEX ea nu este întemeiată și justificată din următoarele motive:

- *Nu a fost efectuat un studiu amplu privind organele de urmărire penală, locul, rolul și atribuțiile acestora.*
- *Nu a fost elaborată o viziune unică, strategică prin care să fie stabilite și delimitate clar competențele organelor de urmărire penală, inclusiv celor de investigații din cadrul diferitor instituții de apărare a ordinii de drept dar și modul de conlucrare între acestea.*

- Drept urmare, operarea unor modificări pe acest segment în lipsa unor răspunsuri clare și argumentate menționate mai sus, ar avea drept rezultat împovărarea și tergiversarea implementării activităților prevăzute de Strategia de Dezvoltare a Poliției
- Instituirea unui nou organ de urmărire penală generează costuri aparent nejustificate din partea statului, inclusiv sau poate în special pentru instruirea persoanelor ce urmează să fie angajate în cadrul noii structuri.
- Costurile financiare, de resurse umane și de timp nu sunt justificate inclusiv în raport cu numărul foarte mic al infracțiunilor care urmează să fie investigate de noul organ de urmărire penală.
- Concentrarea atribuțiilor de prestare a serviciilor publice administrative, de control și sancționare fiscală, constatare a infracțiunilor și desfășurare a urmăririi penale, în competența unei singuri autorități administrative, pot genera riscuri sau suspiciuni de comitere a abuzurilor împotriva contribuabililor, dar și ridică anumite întrebări de constituționalitate.

Totodată, Promo-LEX consideră iresponsabil promovarea de către Guvern și Ministerul Finanțelor, dar și nejustificată aprobarea de către Comisiile parlamentare și Plenul Parlamentului în prima lectură a unui proiect de lege care afectează în mod strategic procesele inițiate de cel puțin cinci ani. Astfel este pusă în pericol implementarea Strategiei de Dezvoltare a Poliției în partea stabilirii rolului, locului și atribuțiilor subdiviziunilor de urmărire penală din cadrul Poliției în contextul reformei sectorului judiciar. În același timp există risc să fie afectate inițiativele privind ajustările cadrului legal privind activitatea specială de investigații la standardele comunitare.

*În acest sens, Asociația Promo-LEX recomandă Parlamentului Republicii Moldova **suspendarea votării proiectului de lege nr. 298 din 06.07.2020 în lectura a doua**, până la efectuarea unui studiu amplu privind rolul și locul organelor de urmărire penală, așa cum s-au angajat autoritățile prin Strategia de Dezvoltare a Poliției. Mai mult, este necesară elaborarea unei viziuni strategice unice și stabilirea clară a modului de conlucrare a organelor de urmărire penală, celor de investigații cu alte organe de drept.*

*Totuși, în cazul în care, legiuitorul va conchide asupra oportunității și necesității transmiterii în competența altui organ de urmărire penală a infracțiunilor de referință, se recomandă **examinarea posibilității reorganizării și eventualei extinderi a competențelor organului de urmărire penală din cadrul Serviciului Vamal**, în defavoarea instituirii celui de-al doilea organ de urmărire penală în subordinea Ministerului Finanțelor.*

Cu respect,

Ion Manole / _____ /

Director Executiv, Asociația Promo-LEX