

СЕВ, 94



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2 - 7557 din 12.11.2021

La nr. 310 din 29.10.2021

**Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului vamal nr.1149/2000 (art.195/3).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

**Director adjunct**

**Vadim COJOCARU**

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>2621</u>		
" <u>15</u> "	<u>11</u>	<u>2021</u>
Ora		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO21/7526 din 11.11.2021**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Codului vamal nr.1149/2000 (art. 195/3)**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

### **I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului**

#### **I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului**

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează:  
<https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5702/language/ro-RO/Default.aspx>

Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, s-au respectat parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ evidențiat supra.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop accelerarea procesului de vămuire, reducând astfel întârzierile la frontieră și facilitând comerțul, în același timp, consolidând securitatea, inclusiv prevenirea și combaterea contrabandei și a altor infracțiuni vamale.

### I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Prevederile proiectului promovează interesul solicitanților de statut AEO, prin revizuirea cadrului normativ primar aplicabil, fapt care nu este în detrimentul interesului public.

### I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

#### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului scopul condițiile ce au impus elaborarea acestuia și principalele prevederi ale amendamentelor propuse, fapt ce denotă întrunirea rigorilor de tehnică legislativă citate supra.

#### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

Implementarea proiectului nu necesită alocarea unor mijloace financiare suplimentare din bugetul de stat.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*
- c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*
- e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*
- f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*
- g) se evită tautologiile juridice;*

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Textul proiectului în mare parte nu este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, fapt care denotă neîntrunirea cerințelor prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017. Sub acest aspect se remarcă utilizarea frecventă a unor sintagme și formule ambigue, care pot determina neclarități la etapa implementării normei și admite interpretări abuzive, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare/control al aplicării/persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia. Aspectele date au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.&n

## II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Amendamentele propuse stabilesc norme de reglementare inclusiv a activității agenților publici care examinează solicitările de acordare a a AEO. Analiza prevederilor propuse, denotă anumite curențe ce pot determina multiple riscuri de corupție aferente proceselor reglementate și exercitării integre a atribuțiilor de serviciu de către agenții publici responsabili. Aspectele date au fost analizate minuțios în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

## II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

## III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

### Articolul I, art.195/3 alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000

Articolul I. – La art.195<sup>3</sup> alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000 [...], va avea următorul cuprins:

"3) respectarea legislației vamale și a dispozițiilor fiscale.

"[...] Încălcare repetată, în sensul prezentului articol, este comiterea unei încălcări a legislației vamale sau fiscale, care sunt identice sau similare în ceea ce privește natura acestora.

### Obiecții:

Prevederile sus-citate operează cu terminologie neuniformă în contextul delimitării normelor imputabile solicitanților de statut de agent economic autorizat (AEO), fapt care denotă neîntrunirea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative și poate determina neclarități la etapa implementării normei propuse.

Astfel, se accentuează faptul că terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza

numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării.

Circumstanța în cauză poate determina apariția manifestărilor de corupție admise atât de către agenții publici/persoanele care au sau susțin că au influență asupra acestora, cât și de exponenții mediului privat vizați care vor fi tentați de a recurge la metode corupte pentru a determina agentul public de a interpreta și aplica norma potrivit convenției sale (solicitanții de statut AEO, subiecții care deja dețin acest statut, persoanele împuternicite ale acestora/exercită controlul asupra gestiunii acestora sau angajatul responsabil de domeniul vamal).

**Recomandări:**

Uniformizarea terminologiei utilizate (substituirea cuvintelor "dispozițiilor fiscale" cu cuvintele "legislației fiscale").

**Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - corupere activă
  - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

**Art.I. – La art.195/3 alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000**

Articolul I. – La art.195<sup>3</sup> alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000 [...], va avea următorul cuprins:

[...] Condiția data se consideră îndeplinită în cazul în care, pe perioada ultimilor 3 ani anteriori depunerii cererii:

a) nu există nicio decizie a unei autorități administrative sau judiciare care să concluzioneze că una dintre persoanele descrise la litera (b) a comis, în cursul ultimilor trei ani, încălcări grave sau repetate ale legislației vamale sau ale dispozițiilor fiscale în legătură cu activitatea sa economică; precum și dacă

**Obiecții:**

Redacția propusă a reglementării este ambiguă, fapt care poate determina neclarități la etapa implementării normei sub aspectul delimitării întrunirii condiției prescrise și justificării faptului că solicitantul a respectat legislația vamală și fiscală. În context, se remarcă faptul că prevederile proiectului nu stabilesc expres dacă sunt încadrate doar deciziile care deja sunt irevocabile sau și deciziile care încă nu au fost contestate, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Incertitudinea în cauză poate determina interpretarea și aplicarea tendențioasă a normei de către agentul public și riscuri de corupție aferente procesului de alegerea a formulei aplicabile (hotărîre definitivă sau irevocabilă).

**Recomandări:**

Se recomandă clarificarea aspectelor evidențiate supra.

Ținînd cont de faptul că faptele stabilite printr-o hotărîre judecătorească irevocabilă într-o cauză soluționată anterior în instanță de drept comun sau în instanță specializată sînt obligatorii pentru instanța care judecă cauza și nu se cer a fi dovedite din nou și nici nu pot fi contestate la judecarea unei alte cauze civile la care

participă aceleași persoane, o soluție în acest sens ar putea fi reflectarea deciziilor irevocabile.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 3 -

**art.195/3 alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000**

Articolul I. – La art.195<sup>3</sup> alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000 [...], va avea următorul cuprins:

"[...] Încălcare repetată, în sensul prezentului articol, este comiterea unei încălcări a legislației vamale sau fiscale, care sunt identice sau similare în ceea ce privește natura acestora."

**Obiecții:**

Sintagma „care sunt identice sau similare în ceea ce privește natura acestora” are sens neclar fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. În context se remarcă faptul că încălcarea repetată prezumă încălcare unei norme de mai multe ori (a legislației vamale sau fiscale).

Utilizarea formulei „sau similare în ceea ce privește natura acestora”, admite interpretări abuzive a naturii încălcării admise anterior de solicitant AEO, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare/control al aplicării/persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia. Prin urmare, implementarea normei în redacția propusă poate determina multiple riscuri de corupție aferente proceselor reglementate și periclita integritatea agentului public responsabil.

**Recomandări:**

Se recomandă autorului concretizarea (cu referințe exprese la calificarea relevantă prevăzută de codul penal/fiscal/vamal).

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - influențare necorespunzătoare
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

**Art.I, art.195/3 alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000**

Articolul I. – La art.195<sup>3</sup> alin.(1) punctul 3 al Codului vamal al Republicii Moldova nr.1149/2000 [...], va avea următorul cuprins:

"[...] Ca excepție, Serviciul Vamal poate decide altfel dacă determină, în baza informațiilor și datelor disponibile, că aceste încălcări au o importanță redusă în raport cu numărul sau amploarea operațiunilor vamale, precum și nu creează suspiciuni cu privire la buna-credință a solicitantului.

[...] Se va lua în considerare:

- a) examinarea neregulilor pe bază cumulativă;
- b) frecvența încălcărilor, pentru a stabili dacă există probleme sistematice; [...]

**Obiecții:**

Determinarea competenței după formulă „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor agenților publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția agenților publici care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită discreționar de către agent public pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.

Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul stabilirii unei redacții echivoce a criteriilor de determinare în ce cazuri agentul public „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele (de exemplu lit.b) în redacția propusă, nu este clar ce presupune frecvența încălcărilor, câte încălcări presupune numeric, ponderea acestora în activitatea acestora și impactul eventual asupra neîncasărilor la bugetul de stat, etc.).

Se accentuează faptul că utilizarea sintagmelor ambigue în contextul reglementării atribuțiilor agenților publici determină multiple riscuri de corupție aferente procesului de acordare a statutului AEO și gestionare a acestuia. Totodată, incertitudinea condiționată de redacția defectuoasă poate obstructiona investigarea legalității acțiunilor agentului public responsabil și atragerea la răspundere a acestuia pentru eventualele abuzuri săvârșite.

**Recomandări:**

Excluderea din context a cuvântului „poate”. Totodată, întru excluderea riscului aprecierii discreționare a oportunității aplicării excepției de către agentul public, se recomandă autorului revizuirea redacției criteriilor de examinare prescrise. Acestea urmează a fi redactate cu respectarea rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, ce vizează expunerea textului proiectului într-un limbaj simplu, clar și concis, evitarea folosirii cuvintelor și expresiilor cu sens ambiguu și evitarea tautologiile juridice. În contextul dat, urmează a fi revizuite în special prevederile lit.a), b), după cum urmează:

- reflectarea unei formule ce descrie modul de examinare a neregulilor pe bază cumulativă și ponderea fiecărui element examinat;

- reflectarea aspectelor ce vizează frecvența încălcărilor, câte încălcări presupune numeric, ponderea acestora în activitatea acestora și impactul eventual asupra neîncasărilor la bugetul de stat.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Scopul proiectului este accelerarea procesului de vămuire, reducând astfel întârzierile la frontieră și facilitând comerțul, în același timp, consolidând securitatea, inclusiv prevenirea și combaterea contrabandei și a altor infracțiuni vamale.

Proiectul a fost inițiat cu respectarea parțială a rigorilor de asigurare a transparenței decizionale și autorul a justificat inerența intervenției legislative în conținutul notei de argumentare.

Textul proiectului în mare parte nu este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, fapt care denotă neîntrunirea cerințelor prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017. Sub acest aspect se remarcă utilizarea frecventă a unor sintagme și formule ambigui, care pot determina neclarități la etapa implementării normei și admite interpretări abuzive, or acestea acordă posibilități de aplicare a normei în interpretarea preferată, în dependență de interesul agentului public de implementare/control al aplicării/persoanei care are/susține că are influență asupra acestuia.

Totodată, incertitudinea condiționată de redacția defectuoasă poate obstrucționa investigarea legalității acțiunilor agentului public responsabil și atragerea la răspundere a acestuia pentru eventualele abuzuri săvârșite.

În contextul dat, ținând cont de multiplele riscuri de corupție aferente procesului de reglementare prin autorizare a activității antreprenoriale, considerăm oportună revizuirea inițiativei prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

11.11.2021



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Cristina CHISTOL, Inspector superior*

