



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



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

Nr. 06/2-6377 din 13.10.2020

La nr. 406 din 29.09.2020

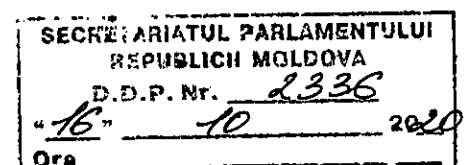
## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la importul unor bunuri (*material lemnos pentru Comunitatea Religioasă Biserica cu Hramul Sf. Treime s. Larga r. Briceni*).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Ruslan FLOCEA







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6866 din 13.10.2020**

### **la proiectul de lege cu privire la importul unor bunuri (import material lemnos de către Asociația Obștească „Lărgenii de Pretutindenii” pentru Comunitatea Religioasă Biserica cu Hramul Sf.Treime s.Larga r.Briceni)**

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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."*

Anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie nu se regăsește pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, ceea ce constituie o abatere de la prevederile legale cu privire la transparența procesului de elaborare a deciziilor, statuate la art.8 lit.a) din Legea nr.239 din

13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Deși proiectul a fost elaborat cu abateri de la normele legale cu privire la transparența în procesul decizional, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

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

Potrivit notei informative, *„Acest proiect de lege este înaintat ca urmare a adresării comune a Primăriei comunei Larga, r-nul Briceni, Asociației Obștesti „Lărgenii de Pretutindenii” și a Preotului Paroh Dumitru Eșanu Comunitatea Religioasă Biserica cu Hramul Sf. Treime din localitatea nominalizată, în vederea scutirii de drepturi de import a materiei lemnoase ce va fi utilizată la repararea și restaurarea Bisericii de lemn „Sfânta Treime” din comuna Larga, r-nul Briceni, obiectiv aflat în proprietatea statului, dar în posesia Mitropoliei Moldovei, Comunitatea Religioasă Biserica cu Hramul Sf. Treime din localitatea Larga, r-nul Briceni, c.f. 31434326. Biserica de lemn „Sfânta Treime” din comuna Larga este înregistrată în Registrul Monumentelor Republicii Moldova ocrotite de Stat sub nr. 127”.*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune, cu titlu de excepție, Asociației Obștesti „Lărgenii de Pretutindenii”, importul a mai multor materiale lemnoase procurate din Ucraina cu scopul donării acestora Comunității religioase Biserica cu hramul Sfânta Treime din satul Larga, raionul Briceni.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde parțial scopului real al proiectului, deoarece nota prevede că scopul proiectului este scutirea de drepturile de import, însă proiectul nu stabilește o asemenea prevedere.

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

Prin proiect se promovează interesul membrilor Comunității religioase Biserica cu hramul Sfânta Treime din satul Larga, raionul Briceni, dar și se urmărește facilitarea renovării clădirii Bisericii respective care este înregistrată în Registrul Monumentelor Republicii Moldova ocrotite de Stat cu nr. 127 Zona de nord Briceni.

Cu toate acestea, modul de expunere a normelor din proiect este de o manieră ce nu conferă claritate și previzibilitate, permițând agenților publici și celor privați interpretări abuzive și comportamente arbitrare. Astfel, proiectul conține factori de risc ce pot compromite integritatea în sectorul public și în cel privat.

Într-o altă ordine de idei, în condițiile în care în nota informativă se menționează că scopul proiectului este scutirea de drepturile de import pentru importul materialelor lemnoase nominalizate în proiect, remarcăm că promovarea unei excepții de la regula generală de achitare a taxelor legal instituite poate genera o discriminare a altor subiecți aflați într-o situație juridică similară și care se conformează legislației naționale. Acest fapt instituie un precedent judiciar periculos, determinând o inechitate în privința contribuabililor, fapt ce va impulsiona înaintarea solicitărilor de acest gen.

## 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”.*

Inițial se remarcă faptul că informațiile din nota informativă nu corespund în totalitate prevederilor proiectului. Astfel, pe de o parte, nota prevede că scopul proiectului este scutirea de drepturile de import a materialelor lemnoase ce urmează a fi importate, însă, pe de altă parte, proiectul stabilește o derogare generală de la Codul fiscal, Codul vamal și de la Legea cu privire la tariful vamal, fără a nominaliza de la care anume reguli se propune derogarea.

Nota informativă descrie sumar condițiile care au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, redând în acest sens principalele prevederi ale proiectului și evidențiind elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Totodată, considerăm că autorul proiectului în nota informativă nu distinge prin evidențierea caracterului de excepție al normelor din proiect, precum și nu redă eventualele efecte negative ulterior aprobării proiectului. Ținând cont că proiectul aduce beneficii, atât societății, cât și comunității religioase din satul Larga, totuși acesta constituie premisă pentru solicitarea de derogări de la prevederile legale și a altor subiecți de drept cointeresați.

În aceste împrejurări, vor fi create condiții prielnice de a găsi pârghii legale de eschivare de la plata taxelor legale cu invocarea unui scop nobil.

### 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*”.

În mod direct, implementarea proiectului prenotat nu presupune alocarea de mijloace financiare din bugetul de stat.

Proiectul, însă, are un impact bugetar, în sensul micșorării veniturilor la bugetul de stat. Scutirea de la plata drepturilor de import pentru mai multe materiale lemnoase va avea drept efect diminuarea încasărilor la bugetul de stat.

În acest sens, menționăm că nota informativă este lacunară la aspectul privind suma mijloacelor financiare de care bugetul de stat va fi lipsit la importul mărfurilor respective.

## **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, [...]"*.

Proiectul stabilește o derogare de la prevederile Codului fiscal, Codului vamal și ale Legii cu privire la tariful vamal. Derogarea respectivă este formulată în termeni generali, conferind confuzie proiectului și impactului acestuia asupra relațiilor sociale pe care le reglementează. Detaliile în privința acestui aspect sunt expuse la compartimentul III din prezentul Raport.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

Proiectul de lege examinat prevede excepții de la prevederile Codului fiscal, Codului vamal și Legii cu privire la tariful vamal pentru a importa 3 categorii de materiale lemnoase, inclusiv cu scutirea de plata drepturilor de import.

Pe această cale atragem atenția legiuitorului asupra faptului că la moment cadrul legal național este lacunar și nu conține norme exprese care să prevadă reguli clare, transparente care să reglementeze modalitatea de solicitare a unor astfel de facilități, precum și asigurarea verificării post-introducere în țară a condițiilor de utilizare a bunurilor introduse.

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

Proiectul legii nu reglementează în mod direct activitatea agenților și entităților publice, totuși vizează activitatea Serviciului Vamal care urmează să aplice prevederile actului legislativ de excepție prin realizarea măsurilor necesare, care vor asigura importul mărfurilor menționate expres în proiect. Activitatea agenților publici ar putea fi periclitată de prevederile proiectului, care au un caracter ambiguu și lipsit de predictibilitate. Impactul proiectului asupra activității în sectorul public este analizat la compartimentul III din prezentul Raport.

### **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 din proiect

Articol I. - Prin derogare de la prevederile Codului vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000, Codului fiscal nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997, ale Legii nr. 1380-XIII din 20 noiembrie 1997 cu privire la tariful vamal se permite, cu titlu de excepție, Asociației Obștești „Lărgenii de Pretutindeni” introducerea în țară și plasarea sub regim vamal de import a materialului lemnos (conform anexei), [...] cu scopul donării acestora către Comunitatea Religioasă Biserica cu Hramul Sf. Treime s. Larga r. Briceni, c.f. 31434326.

#### Obiecții:

Norma analizată stabilește o derogare de la 3 acte normative pentru a permite importul mai multor materiale lemnoase. Însă dat fiind faptul că în Republica Moldova nu este interzis importul materiei lemnoase, aceasta poate fi importată fără necesitatea adoptării unei legi speciale.

Totodată, stabilind o derogare, într-o formulare generală, proiectul nu oferă claritate și previzibilitate, or nu poate fi dedus de la care anume reguli se derogă din cele 3 acte normative nominalizate în proiect. Codul vamal, Codul fiscal și Legea cu privire la tariful vamal prevăd mai multe reguli aferente procesului de import al bunurilor, iar în proiect este omisă specificarea concretă a derogărilor propuse. Derogarea totală de la aceste 3 acte normative ar fi imposibilă și ar reprezenta o interpretare exagerată a prevederilor proiectului.

Într-o altă ordine de idei, urmare a analizei notei informative, se remarcă faptul că scopul proiectului este de a scuti de drepturile de import materialele lemnoase ce vor fi importate. Astfel, o interpretare a proiectului, în coroborare cu datele din nota informativă, permite a deduce că derogările de la Codul vamal, Codul fiscal și Legea cu privire la tariful vamal se referă la scutirea drepturilor de import. Cu toate acestea, proiectul conține o formulare generală prin care oferă posibilități de interpretare diverse și chiar abuzive.

Pericolul coruptibilității normei analizate constă în incertitudinea pe care o creează în relațiile sociale, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor funcționarilor publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili în cadrul procesului de import, situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective și agenții privați se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

#### Recomandări:

Se recomandă specificarea expresă la art. I din proiect a prevederilor legale de la care se derogă.

#### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

#### Riscuri de corupție:

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

#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune, cu titlu de excepție, Asociației Obștești „Lărgenii de Pretutindeni”, importul a mai multor materiale lemnoase procurate din Ucraina cu scopul donării acestora Comunității religioase Biserica cu hramul Sfânta Treime din satul Larga, raionul Briceni.

În proiect au fost identificați factori de risc cum sunt: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lacună de drept și ambiguitatea procedurilor administrative. Acești factori vizează stabilirea în proiect a unei derogări de la Codul fiscal, Codul vamal și Legea cu privire la tariful vamal expusă într-o formulare generală, lipsită de claritate și previzibilitate.

Nota informativă are un conținut sumar, iar parțial nu corespunde prevederilor proiectului.

Referitor la scutirea de plata drepturilor de import, comunicăm că în pofida promovării interesului public de dezvoltare a culturii în regiune, totuși proiectele de acest gen tind să impulsioneze subiecții de drept în nerespectarea cadrului legal în ceea ce privește achitarea drepturilor de import. Se accentuează intenția ca, prin căi legale, să se eludeze aplicarea cadrului legal general. În acest sens, proiectul va crea bază legală de solicitare a scutirilor de acest fel și de către alți subiecți de drept. În acest context, legiuitorul urmează să examineze minuțios și să trateze în condiții de egalitate și obiectivitate fiecare subiect de drept aflat în aceeași situație juridică, iar promovarea proiectului să fie analizată din perspectiva asigurării interesului public general.

Totodată, atragem atenția legiuitorului asupra faptului că la moment cadrul legal național este lacunar și nu conține norme exprese care să prevadă reguli clare, transparente care să reglementeze modalitatea de solicitare a unor astfel de facilități, precum și asigurarea verificării post-introducere în țară a condițiilor de utilizare a bunurilor introduse.

În concluzie, autorul urmează să completeze nota informativă și să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

13.10.2020



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creciun, Inspector principal*