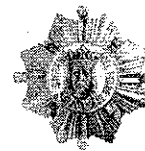




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-5456 din 20.09.2022

La nr. 07-05/2536 din 02.09.2022

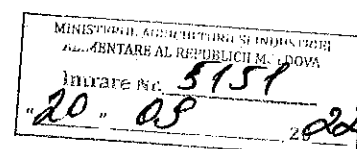
**Ministerul Agriculturii și Industrii
Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigații (art.1, 2, 3, ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 6 (șase) file.

Director

Iulian RUSU





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO22/8214 din 19.09.2022

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigații (art.1, 2, 3, ș.a.)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, 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 a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web oficială a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, precum și pe portalul guvernamental www.particip.gov.md la data de 17 iunie 2022, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, de minim 10 zile lucrătoare pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie. În consecință, se constată încălcarea etapei esențiale a procesului de asigurare a transparenței procesului de elaborare a deciziilor statuată la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost asigurată parțial.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul are drept scop, „[...] crearea unui cadru legal comprehensiv pentru constituirea și funcționarea asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații drept entitate juridică specifică, stabilirea unei baze legale pentru a transmite în folosință gratuită asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații infrastructura de irigații și/sau desecare, aflată în proprietate privată și publică, cât și creării unui mecanism eficient de gestionare a infrastructurii de irigații și/sau desecare aflate în proprietatea publică și privată, precum și a celei aflate în proprietate comună pe cote-părți, prin constituirea asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații”.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigații, prin completarea cu prevederi privind crearea unei asociații la nivel de sector din aria de deservire a sistemului centralizat de irigare, cât și constituirea unei asociații, aderarea noilor membri la asociație, cât și încetarea calității de membru, procedura de constituire și înregistrare la ASP a asociației. La fel, se concretizează competența adunării generale a asociației, în partea ce ține de transmiterea/primirea în folosință pe un termen determinat, a unor bunuri, se ajustează procedura de alegere a organelor de administrare a asociației.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ privind funcționarea asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații.

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

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*”.

Potrivit notei informative: „Implementarea prevederilor prezentului proiect [...] nu necesită cheltuieli suplimentare de la bugetul public.”

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, [...]”.

În mare parte, textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Unele norme din proiect conțin formulări ambigue și astfel vor permite interpretări abuzive la aplicare (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legii nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice și Legii nr.171/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice privind procedura de transmitere în folosință asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații a infrastructurii de irigații și/sau desecare ce constituie proprietate publică a statului/unității administrativ-teritoriale (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul nu reglementează activitatea agenților publici și/sau a entităților publice.

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 -	
<p>Art.I pct.1 lit.a) potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010</p> <p>Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează:</p> <p>1. La articolul 1:</p> <p>a) în alineatul (1)</p> <p>la litera b) cuvintele „<u>ce constituie obiectul domeniului privat la statului</u>” se exclud;</p> <p>la litera c) cuvintele „<u>aflate în proprietatea statului, precum și a celei aflate în proprietate comună pe cote-părți</u>” se exclud.</p>	
<p>Obiecții:</p> <p>Potrivit normei precitate, infrastructura de irigații și/sau desecare ce constituie proprietate publică a statului/unității administrativ-teritoriale se transmite în folosință gratuită asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații. În formula propusă de autor, norma propusă contravine Legii nr.29/2018 privind delimitarea proprietății publice și Legii nr.171/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice.</p> <p>Potrivit art.5 alin.(4) lit.b), art.9 alin.(2) lit.b), art.11 alin.(2) lit.b) din Legea nr.29/2018, <i>de domeniul public al statului/unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi țin sistemele de irigare și desecare și pot fi transmise în administrare, gestiune, concesiune, comodat sau locațiune/arendă în condițiile Legii nr.121/2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice sau ale altor legi speciale.</i></p> <p>Ca urmare, Legea nr.121/2007 interzice transmiterea/darea în comodat persoanelor fizice/juridice cu capital privat, precum și înstrăinarea cu titlul gratuit, a bunurilor domeniul public al statului/unității administrativ-teritoriale (art.10 alin.(4) și (8)), cu anumite excepții. În acest sens, legiutorul a enumerat exhaustiv la art.10 alin.(8) din legea precitată, cazurile în care se permite aplicarea procedurilor respective, printre care sistemele de irigare și desecare nu se regăsesc.</p> <p>Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „<i>convenabile</i>” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca impozitarea să fie aplicată discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.</p>	
<p>Recomandări:</p> <p>Excluderea din proiect a modificărilor propuse la art.1 alin.(1) lit.a) or reformularea acestora în vederea excluderii conflictelor de norme menționate supra.</p>	
<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

Art.I pct.2 lit.b) potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

2. La articolul 2: [...]

b) în noțiunea „sistem de desecare”, după cuvintele „bazin de acumulare” se completează cu textul „, etc.”;

Obiecții:

Locuțiunea adverbială „et cetera” utilizată în textul normei propuse la art.2 în noțiunea „sistem de desecare” are un sens confuz, nefiind suficient de clar categoria de informații care se încadrează în termenul dat, și anume ce include sistemul de desecare.

Astfel, în situația în care nu se va face o enumerare clară a situațiilor care definesc noțiunea de „sistem de desecare”, va exista pericolul interpretării și aplicării discreționare a conținutului normei.

Recomandări:

Se recomandă excluderea de la art.I pct.2 a literei b) - modificarea propusă la art.2 în noțiunea „sistem de desecare” al Legii nr.171/2010 potrivit proiectului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I pct.4 lit.c) și d) potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

4. La articolul 5: [...]

c) în alineatul (3) după cuvintele „pentru irigații” se completează cu textul „și în alte scopuri”, iar cuvântul „irigabile” se exclude; [...]

d) după alineatul (3) se completează cu alineatul (3/1) cu următorul cuprins:

„(3¹) La finalizarea sezonului de irigare, volumul apei din sistema de irigare, ce urmează a fi evacuat, pentru a preveni deteiorarea sistemului în perioada anului cu temperaturi sub zero grade, poate fi evacuat în bazinele de apă (iaz, lac, bazin de acumulare), gratis/sau contra cost, cu permisiunea în scrisă a deținătorului bazinului acvatic.”

Obiecții:

Din textul normei propuse la art.5 alin.(3) nu este clar care sunt acele „alte scopuri” în care Asociația poate distribui apa decât pentru irigații. Respectiv norma nu reglementează clar pentru ce scopuri Asociația poate distribui apă și nici nu face trimitere la vreun act normativ care stabilește situațiile în acest caz. Stabilirea ambiguă a competențelor, poate să creeze posibilitatea de a le interpreta diferit în situații diferite, inclusiv de a le interpreta în versiunea preferată sau de a le deroga de la ele.

Formularea neclară a dreptului Asociației generează posibilitatea alegerii de acesta a interpretării celei mai convenabile a atribuțiilor sale, fără a ține seama de alte interese legitime și spiritul legii, executarea căreia urmează să o asigure prin activitatea sa. În acest sens, norma oferă discreții pentru Asociație de a distribui apa la latitudinea sa și în dependență de interes/scop determinat.

Totodată, norma propusă la art.5 alin.(3/1) este formulată confuz cu referire la modul de evacuare în bazinele de apă a volumului apei din sistema de irigare. Astfel, cuvintele utilizate în textul normei de

genul „poate fi” au sensuri multiple, care rezidă în discreția subiecților responsabili de implementare de a utiliza formulările permissive ale competențelor sale după bunul plac, astfel încât să evite realizarea obligațiilor ce ar trebui să le revină. Caracterul relativ al acestor prevederi, generează un impact negativ la implementare, deoarece există riscul ca subiectul responsabil să aplice norma discreționar reieșind din interesele/scopurile urmărite la evacuarea în bazinele de apă a volumului de apă din sistemul de irigare, pentru a preveni deteriorarea sistemului în perioada anului cu temperaturi sub zero grade.

Asemenea discreții pot fi folosite în mod abuziv de către subiectul responsabil de implementare de a obține recompense necuvenite pentru a fi determinat să nu își exercite atribuțiile în modul corespunzător.

Recomandări:

La art.5 alin.(3), reformularea normei prin completarea cu situațiile în care Asociația poate distribui apă.

la art.5 alin.(3/1), revizuirea/excluderea cuvintelor „poate fi”, astfel încât să fie excluse oportunitățile de manifestare a comportamentului discreționar de către responsabilii de aplicare a acestei norme.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - dare de mită
 - corupere pasivă
 - luare de mită
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 4 -

Art.I pct.7 potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

7. La articolul 10:

în alineatul (3) după cuvintele „din rîndul membrilor Asociației” se completează cu textul „, sau acordul autentificat notarial de preluare a cheltuielilor respective de către noul proprietar al acestor terenuri”;

Obiecții:

În formula propusă, norma precitată va crea situații confuze la aplicare cu referire la conținutul acesteia. Astfel, completarea propusă nu corelează cu dispozițiile de conținut ale art.10 alin.(3) din Legea nr. 171/2010. Utilizarea disjuncției „sau” în textul normei propuse prezumă că persoana este obligată să achite Asociației cheltuielile menționate sau să încheie un acord autentificat notarial de preluare a cheltuielilor de către noul proprietar al terenurilor, pe când sensul normei amendate de fapt presupune situația în care se poate înceta calitatea de membru al Asociației, și anume în cazul în care persoana achită toate cheltuielile respective suportate de către Asociație sau în cazul în care este încheiat un acord autentificat notarial de preluare a cheltuielilor de către noul proprietar.

Recomandări:

Reformularea normei propuse prin proiect la art.10 alin.(3), astfel încât conținutul acesteia să fie corelat cu redacția în vigoare a art.10 alin.(3) din Legea nr.171/2010.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări

Riscuri de corupție:

- Generale

abuzive

- 5 -

Art.I pct.8 lit.c), pct.23 potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

8. La articolul 11: [...]

c) alineatul (10) va avea următorul cuprins:

„(10) Adunarea de constituire analizează proiectul statutului Asociației. Statutul se consideră aprobat dacă membrii potențiali ai Asociației au votat pentru aprobarea acestuia, cu condiția că aceștia dețin în proprietate sau în folosință peste 50% din terenurile aflate în aria de deservire.”; [...]

23. La articolul 46

alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Adunarea generală poate hotărî cu votul membrilor, ce dețin în proprietate sau în folosință peste jumătate din suprafața teritoriului din aria de deservire a Asociației, dizolvarea unei Asociații, dacă obiectivele acesteia nu mai pot fi îndeplinite de către Asociație sau dacă, din alte motive, existența Asociației nu mai este necesară.”

Obiecții:

Din analiza normei precitate se atestă o neclaritate în ce privește procedura de aprobare a statutului Asociației. Astfel, potrivit proiectului, statutul se aprobă de membrii potențiali ai Asociației, nefiind specificat numărul minim de membri pentru aprobarea unei decizii corespunzătoare, tipul de majoritate de adoptare a hotărîrii respective, precum și procedura de votare în caz de paritate de voturi.

Conform art.135 al Codului administrativ, „1) Majoritatea poate fi: simplă, absolută sau calificată. (2) Majoritatea simplă reprezintă cel puțin jumătate plus unu din numărul membrilor prezenți. (3) Majoritatea absolută reprezintă cel puțin jumătate plus unu din numărul membrilor organului colegial. (4) Majoritatea calificată reprezintă orice proporție mai mare decât majoritatea absolută, raportată la numărul total de membri ai organului colegial. (5) Dacă pentru emiterea unui act administrativ individual de către un organ colegial legea nu prevede în mod expres majoritatea necesară, se aplică regula majorității simple. (6) Orice abținere de la vot este considerată drept vot negativ. (7) În caz de paritate de voturi, procedura de votare se va repeta. Dacă egalitatea de voturi se înregistrează repetat, actul administrativ individual se consideră respins”.

Mai mult, utilizarea în textul normei a expresiei de genul „membri potențiali” nu specifică numărul concret de membri necesari pentru aprobarea deciziei.

Respectiv, lipsa unor reglementări clare privind procedura de aprobare a statutului Asociației, există riscul interpretării abuzive a normei, prin aplicarea deficitară a prevederilor proiectului și crearea unor precondiții pentru factorii de decizie de a stabili o procedură „obscură” și în dependență de scopul/interesul urmărit la adoptarea hotărârilor, iar acest fapt impune revizuirea normei prin prisma celor invocate mai sus.

Aceeași obiecție este valabilă și pentru pct.23 din proiect cu referire la modificarea propusă la art.46 alin.(2).

Recomandări:

Se recomandă completarea art.11 alin.(10) (pct.8 din proiect) cu norme care să prevadă tipul de majoritate, numărul membrilor, reglementarea procedurii în caz de paritate de voturi ai membrilor Asociației.

Aceeași recomandare este valabilă și pentru pct.23 din proiect cu referire la modificarea propusă la art.46

alin.(2).

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

- 6 -

Art.I pct.10 lit.c) potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

10. La articolul 13: [...]

c) după aliniatul (2) se completează cu aliniatele (2/1) - (2/2) cu următorul cuprins:

„(2/1) Organul înregistrării de stat verifică cererile și documentele depuse pentru înregistrarea de stat a Asociației în vederea corespunderii acestora cerințelor prevăzute de lege și în termenul stabilit adoptă decizia de înregistrare sau decizia motivată de respingere a înregistrării.”

Obiecții:

În conținutul normei precitate nu este prevăzut un termen concret în care organul înregistrării de stat adoptă decizia de înregistrare a Asociației sau de respingere a înregistrării. Astfel, lipsa unor termene concrete în acest sens poate admite situații în care acești termeni vor fi stabiliți la propria discreție de către registratorul de stat. Or, organul înregistrării de stat este acel care trebuie să se asigure ca înregistrarea de stat a persoanei juridice să fie efectuată în condițiile legii și cu respectarea termenilor prevăzuți.

Respectiv, expresia „*în termenul stabilit*” va lăsa loc de interpretări abuzive din partea registratorului de stat, iar ca urmare va apărea discreția excesivă de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea unui termen concret în care organul înregistrării de stat adoptă decizia de înregistrare a Asociației sau de respingere a înregistrării.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - depășire a atribuțiilor de serviciu

Art.I pct.13 potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

13. La articolul 22:

aliniatele (1) - (2) vor avea următorul cuprins:

„(1) Consiliul de administrare este compus dintr-un număr impar de membri, din rîndul Asociației. Numărul exact de membri ai Consiliului, inclusiv supleanți, va fi specificat în statutul Asociației. Fiecare membru al Asociației are dreptul de a alege și de a fi ales în organele de conducere, în afara cazurilor în care acesta nu a respectat prevederile statutului.”

Obiecții:

Analizând norma precitată, aceasta conține prevederi ce vor admite interpretări abuzive la aplicare referitor la faptele de natură să conducă la concluzia că nu sunt create premisele necesare pentru asigurarea unei bune funcționări a Consiliului de administrare a Asociației. Prin urmare, în proiect nu este specificat expres componența Consiliului, și anume numărul minim și maxim de membri, stabilirea cărora a fost lăsată la discreția Adunării Generale prin specificarea numărului exact în statutul Asociației. Acest fapt va admite abuzuri din partea Adunării generale de a stabili numărul necesar de membri în dependență de scopul urmărit.

Conform art.300 alin.(3) din Codul civil, „În *statutul organizației necomerciale se indică: a) forma juridică de organizare; b) denumirea deplină; c) scopurile pentru care se constituie; d) procedura de constituire, reorganizare și încetare a activității; e) organele de conducere și control, modul de numire, competența și durata mandatului acestora; f) modul de numire a administratorului și, după caz, a altor organe ale organizației; g) procedura de adoptare și modificare a statutului; h) modalitatea prin care va asigura transparența activității sale; i) alte date stabilite de lege.*”

Respectiv, pentru a elimina factorul de corupție, norma propusă necesită a fi reformulată astfel încât să fie prevăzut expres numărul minim și maxim de membri care pot forma componența Consiliului de administrație al Asociației, iar statutul va prevedea numărul exact de membri, inclusiv supleanți, în limitele minime și maxime prevăzute. Or, în situația în care nu se vor stabili reglementări clare în acest sens, va exista pericolul interpretării și aplicării discreționare a conținutului normei.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea numărului minim și maxim de membri care pot forma componența Consiliului de administrație al Asociației.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu

Art.I pct.16 potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

16. La articolul 27:

după aliniatul (1) se completează cu aliniatul (1/1) cu următorul cuprins:

„(1/1) În cazul vacanței funcției de Director, Președintele Consiliului de administrare exercită funcțiile organului executiv și este salarizat în corespundere cu hotărârea Adunării generale.”

Obiecții:

Din analiza normei precitate se atestă că vacanța funcției este exercitată de către președintele Consiliului de administrare, acesta fiind salarizat în corespundere cu hotărârea Adunării Generale. Acest fapt contravine prevederilor legale ale Legii nr.171/2010, care la art.27 și 28 stabilește că membrii Consiliului de administrare nu sînt angajați ai Asociației și nu primesc salariu, iar directorul, care este numit în funcție de către Consiliul de administrare, nu poate fi în același timp persoană cu funcție eligibilă în cadrul acesteia.

În aceste circumstanțe, analizînd cardul normativ invocat se atestă că funcția de președinte al Consiliului de administrare este o funcție eligibilă și neremunerată, iar directorul reprezintă organul executiv al Asociației, fiind numit pe bază de concurs de către Consiliul de administrare.

Respectiv, funcția de director este incompatibilă cu funcția de președinte al Consiliului de administrare, iar acest fapt determină imposibilitatea exercitării de către ultimul a vacanței funcției de director și indentificarea unui alt mod de numire a unei persoane în funcția de director, în cazul vacanței acesteia.

Recomandări:

Se recomandă excluderea pct.16 din proiect și stabilirea modului de selectare și numire a persoanei la funcția de director, în cazul vacanței acesteia, cu specificarea clară și expresă a perioadei de deținere a acestei funcții.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.I pct.22 potrivit proiectului de lege pentru modificare Legii nr.171/2010

Art.I - Legea nr.171/2010 cu privire la asociațiile utilizatorilor de apă pentru irigare [...], se modifică după cum urmează: [...]

22. Se completează cu articolul (42/1) cu următorul cuprins: [...]

„Articolul 42/1. Reabilitarea și casarea infrastructurii de irigare. [...]

(2) Casarea și valorificarea elementelor constructive a sistemelor de irigare casate se efectuează de proprietar, în cazul proprietății publice de organul de specialitate al administrației publice centrale sau locale, care administrează în numele statului/unității administrativ-teritoriale infrastructura de irigare și desecare aflată în proprietatea publică a statului/unității administrativ-teritoriale, la cererea înscrisă a Asociației, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

Obiecții:

Conform normei formulate, casarea și valorificarea elementelor constructive a sistemelor de irigare casate se efectuează cu respectarea unor acte normative.

În acest sens, norma precitată conține trimiteri defectuoase, fiind utilizată expresia de genul „în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”, fapt ce va crea incertitudine la aplicare în acest sens.

Or, trimiterea într-un act normativ la un alt act normativ se face prin precizarea categoriei juridice a acestuia, a numărului sau, a titlului și a datei publicării acelui act sau domeniului reglementat pentru a exclude, astfel, orice confuzie.

Recomandări:

Concretizarea trimiterii, astfel încât prezenta lege să reglementeze clar și fără echivoc soluționarea conflictelor de norme cu aceeași putere juridică (se recomandă substituirea cuvintelor „în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”, prin indicarea actului normativ concret în domeniul reglementat).

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și are drept scop crearea unui cadru legal comprehensiv pentru constituirea și funcționarea asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații drept entitate juridică specifică, stabilirea unei baze legale pentru a transmite în folosință gratuită asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații infrastructura de irigații și/sau desecare, aflată în proprietate privată și publică, cât și creării unui mecanism eficient de gestionare a infrastructurii de irigații și/sau desecare aflate în proprietatea publică și privată, precum și a celei aflate în proprietate comună pe cote-părți, prin constituirea asociațiilor utilizatorilor de apă pentru irigații.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului despre inițierea elaborării proiectului de decizie.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție generați de caracterul lacunar al prevederilor, cum ar fi: formulare ambiguă care admite interpretări abuzive, lacună de drept, concurența normelor de drept, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive, lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative, norme de trimitere defectuoase, lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor, stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație, temeuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice, atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice.

Prin urmare, pentru aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, inclusiv în scopul diminuării nivelului de coruptibilitate, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

19.09.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal

