



**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. 06/2-4596 din 30.11 2020

La nr. 10-07/5156 din 11.11.2020

**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării
Regionale și Mediului**

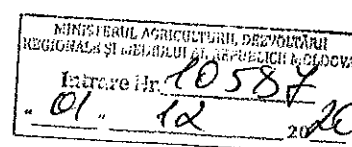
Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la Grupurile de acțiune locală.

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

Director

R. Flocea

Ruslan FLOCEA





RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6970 din 30.11.2020

la proiectul de lege cu privire la Grupurile de acțiune locala

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, Dezvoltării Regionale și Mediului, 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."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice".* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2²) al aceleiași legi prevede că *"Anunțul privind organizarea consultărilor publice și*

materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie”.

Cu referire la proiectul de lege, autorul a respectat etapele asigurării transparenței decizionale. Astfel, normele propuse au fost plasate pentru consultare publică pe pagina web a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului la data de 10.09.2020, precum și pe portalul particip.gov.md fiind respectat termenul de 10 zile pentru prezentarea recomandărilor pe marginea proiectului, de către părțile interesate.

Astfel, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile oficiale web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența decizională a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește expres: „Necesitatea elaborării si promovării proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locala a fost determinate de modificările produse prin Legea nr.17 din 20 februarie 2020 în Legea nr.276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii si mediului rural.

Aceste modificări se refera la crearea Programului de Stat LEADER, finanțat din surse valoare de pâna la 5 % din Fondul National de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural. Mecanismul de funcționare a

Grupurile de Acțiune Locala (în continuare - GAL), care reprezintă parteneriate intersectoriale formate din reprezentati ai sectorului public, civic si antreprenorial. Actualmente, Grupurile de Acțiune Locală sunt înregistrate în calitate de persoane juridice din lipsa reglementarii acestei forme speciale de organizare în cadrul legal al Republicii Moldova. Proiectul de lege propus vine drept o soluție pentru înregistrarea și reglementarea activității GAL-urilor [...].”

În urma expertizei efectuate se constată că normele elaborate oferă un concept nou de reglementare a cooperării intersectoriale la nivel local cu implicarea entităților publice, sectorul privat și societatea civilă, pentru promovarea unor programe de dezvoltare a sectorului rural. Astfel, prevederile proiectului servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul în ansamblu promovează interesele naționale de a dezvolta spiritul de cooperare la nivel local, în vederea implementării programelor de dezvoltare a sectorului rural în Republica Moldova.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta imparțialitatea organizării și funcționării grupurilor de acțiune locală (în continuare – GAL) reglementată în proiect, iar aceasta va afecta transparența organizării întregului sistem. Într-o altă ordine de idei, s-au constatat prevederi lacunare privind cerințele de aderarea a noilor membri la GAL, în speță atenționăm asupra incompatibilității calității de membru GAL (a se vedea art.15 din proiect).

Prin urmare, se constată că promovarea proiectului este conformă interesului public, în măsura în care riscurile identificate vor fi excluse din proiect de către autor.

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".

Nota informativă stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, prezintă argumentarea de rigoare și analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile art.30 al Legii nr.100/2017 privind 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".

Reieșind din argumentele expuse de autor în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat și acestea vor fi acoperite în limitele alocațiilor stabilite de bugetul de stat anual. În acest sens, nota informativă stipulează „Implementarea prevederilor proiectului se va efectua din contul alocațiilor prevăzute pentru Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural în cuantumul de până la 5 %, în limita aprobată în bugetul de stat pentru anul respectiv."

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative.

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 ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele norme sunt formulate confuz, deoarece termenii cu care se operează sunt generali și echivoci, cum ar fi: „este persoană interesată”, „criteriile necesare” etc. (a se vedea art.21, art.29 din proiect).

Formulările ambigui permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate.

Totodată, s-a stabilit utilizarea termenilor diferiți la identificarea unuia și aceluiași element/concept, aici menționăm „lichidarea GAL” vis-a-vis de „dizolvarea GAL”, „conflictele de interes” vis-a-vis de „persoane interesate”, examinarea „dosarelor” vis-a-vis de examinarea „documentelor” (a se vedea art.10 și art.11 din proiect). Utilizarea termenilor diferiți pentru indentificarea aceluiași fenomene complică sensul normelor. La aplicare aceste prevederi riscă să fie interpretate în mod preferențial, iar procedurile vis-a-vis de înregistrarea, funcționarea și dizolvarea GAL riscă să fie stabilite diferit, în dependență de interesele urmărite.

Aspectele date sunt analizate în conținutul capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Deși prezentul proiect nu contravine actelor normative în vigoare, totuși unele normele în redacția propusă pot determina un vid legislativ, în ceea ce privește:

- declararea conflictelor de interes în cadrul GAL,
- stabilirea incompatibilităților calității de membru GAL cu alte funcții (proiectul doar menționând despre aceste incompatibilități, fără a le stabili și reglementa cu exactitate),
- stabilirea procedurii și a cerințelor privind concursul în organul executiv (a se vedea art.29 din proiect) etc. Totodată, proiectul este lacunar în ceea ce privește stabilirea răspunderii pentru încălcarea cerințelor prezentului proiect de lege (răspunderea membrilor GAL).

Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Proiectul elaborat propune implementarea unui mecanism nou de cooperare între sectorul public, privat și societatea civilă la nivel local pentru elaborarea și implementarea proiectelor de dezvoltare regională. Însă, unele aspecte de organizare și funcționare a GAL sunt reglementate foarte general fără a fi clară ulterioara procedură de implementare, precum: nu se cunosc clar care vor fi incompatibilitățile calității de membru în cadrul GAL, precum și eligibilitatea funcțiilor în cadrul GAL (art.21 din proiect). La fel, nu este reglementat cu exactitate modul de organizare a concursurilor în cadrul organului executiv GAL, precum și cerințele vis-a-vis de candidații la concurs (art.29 din proiect). În acest sens, atenționăm că o asemenea reglementare, sporește riscul aplicării normelor, în mod preferențial și netransparent. Aspectele date vor fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Totodată, potrivit proiectului, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului va fi înputernicit cu monitorizarea și supravegherea activității GAL, entitatea în cauză ținând și registrele de evidență ale GAL din Republica Moldova.

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

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

<p>- 1 -</p>
<p>Art.10 și art.11 potrivit proiectului. Art.10 În scopul emiterii avizului pentru înregistrare GAL, organul central de specialitate următoarele atribuții: a) <u>examinează și avizează documentele</u> prevăzute la alineatele (3) și (4) din articolul 9, conform procedurii aprobate de organul central de specialitate; b) <u>refuza avizarea documentelor</u> enumerate la alineatele (3) și (4) din articolul 9, cazul în care acestea nu corespund prevederilor prezentei legi și a actelor normative ce reglementează punerea în aplicare a prezentei legi. (3) Organul central de specialitate <u>examinează dosarele</u> respinse în temeiul alin.(2) lit.b) după înlăturarea iregularităților depistate. [...] Art.11 (9) În termen de 30 zile din ziua avizării <u>dosarului de către organul central de specialitate</u>, comitetul de constituire convoacă adunarea de constituire, la care se invită toți membrii GAL pentru a analiza proiectele documentelor prevăzute la alineatele (3) și (4) din articolul 9.</p>
<p>Obiecții: Pentru a redă cu exactitate procedura de avizare a documentelor de constituire al unui GAL de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, acestea necesită a fi reglementate cu exactitate, utilizând o terminologie constantă pe tot parcursul normelor. În acest sens, evidențiem că proiectul operează periodic cu termenul „documente” și „dosare”, toate referindu-se la procedura avizării GAL de către ministerul de resort. Prin urmare, se creează o confuzie pentru subiecții interesați de crearea unui GAL, fie trebuie să se întocmească un dosar special care să conțină documentele indicate la art.9 din proiect și alte informații, cu un cuprins anume, fie va fi suficient remiterea doar a documentelor expres stabilite la art. 9 (fără o formă suplimentară). Necesitatea reglementării clare a conținutului dosarului se deduce și din posibilitatea ministerului de a remite documentele/dosarul pentru completări suplimentare (în caz de necesitate). Astfel, optăm pentru menținerea unui limbaj unic, cu respectarea terminologiei, pentru a evita posibilele confuzii și proceduri birocratice care pot apărea datorită termenilor diferiți utilizați. Totodată, se recomandă autorului să revadă ordinea procedurală privind avizarea documentelor de către minister și votarea constituirii GAL de către adunarea de constituire. Potrivit art.11 alin.(9) adunarea de constituire votează constituirea GAL după avizarea acestuia de către minister, ceea ce complică procesul constituirii. În acest sens, nu ar fi oportun să se decidă constituirea GAL la nivel local (conform procedurii de la art.11), prin votarea acestuia de către membri și ulterior să se remită ministerului spre avizare și înregistrare. În opinia noastră, o asemenea ordine va evita birocrtizarea procesului de constituire.</p>
<p>Recomandări: 1. Operarea la art.10 și 11 cu un singur termen fie „documente” sau „dosar”. 2. Analizarea posibilității/oportunității de a modifica procedura constituirii GAL, inițial să se voteze constituirea acestei structuri de către membri acesteia, iar ulterior să se remită toate documentele/dosarul spre avizare și înregistrare la ministerul de resort.</p>

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Utilizarea neuniformă a termenilor ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
--	--

- 2 -

Art.15, art.16 potrivit proiectului.

Art.15

(2) Cererea de aderare la GAL poate fi respinsă în următoarele:

- a) solicitantul nu întrunește condițiile prevăzute la articolul 7;
- b) activitatea/funcția solicitantului este incompatibilă cu calitatea de membru al unui GAL.

Art.16

(3) Un membru se exclude din GAL, prin decizia adunării generale, la propunerea Consiliului de administrare, în cazul:

- [...] d) activitatea/funcția solicitantului este incompatibilă cu calitatea de membru al unui GAL.

Obiecții:

Se constată că proiectul nu reglementează expres care sunt „incompatibilitățile calității de membru al unui GAL”, autorul menționându-le doar ca acestea trebuie să fie respectate. Astfel, din moment ce se face trimitere la incompatibilitatea cu calitatea de membru GAL aceste incompatibilități trebuie reglementate expres, pentru a se evita ulterioarele abuzuri/interpretări la stabilirea lor de către fiecare GAL separat. În acest sens, optăm pentru o reglementare rigidă și clară, astfel, ca fiecare membru GAL să cunoască din prezenta lege care sunt limitele și restricțiile sale funcționale în calitate de membru. Totodată, stabilirea unor reguli comune privind incompatibilitatea pentru toate GAL nu va admite deducerea și stabilirea lor în mod preferențial în raport cu fiecare membru în parte.

Lipsa reglementării clare a incompatibilităților calității de membru în prezenta lege prezintă un risc de corupție, manifestat prin posibilitatea stabilirii acestor incompatibilități în mod individual (în dependență de interesele urmărite).

Totodată, la art.15 alin.(2) lit.a statuează că nu se admit cererile de adeva la GAL a persoanelor ce nu întrunesc condițiile de la art.7. Însă analizând art.7 se atestă că acesta reglementează foarte general caracteristicile unui GAL și nicidecum careva condiții specifice pentru membri acestuia. Deci, o asemenea trimitere se prezintă defectuoasă și interpretativă, deoarece ea admite deducerea unor condiții și nicidecum nu le stabilește clar pentru toți subiecții interesați, ceea ce prezintă un risc de corupție, prin admiterea cererilor în mod preferențial.

Astfel, în orice circumstanță, la analiza cererilor de aderare va fi posibilă invocarea nerespectării de la art.7, fie starea de incompatibilitate a subiectului fără a le cunoaște care sunt de fapt, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

Completarea proiectului cu un articol nou care să reglementeze expres și limitativ care sunt incompatibilitățile cu calitatea de membru GAL.

Excluderea art.15 alin.(2) lit.a din proiect deoarece trimiterea invocată este defectuoasă și nu stabilește careva condiții expres pentru membri GAL.

Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de:
--	---

<ul style="list-style-type: none"> • Norme de trimitere defectuoase • Concurența normelor de drept • Lacună de drept • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative 	<ul style="list-style-type: none"> - corupere activă - corupere pasivă • Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> - abuz de serviciu - depășire a atribuțiilor de serviciu - conflict de interese și/sau favoritism
---	--

- 3 -

Art.17 și art.19 potrivit proiectului.

Art.17

(1) GAL își încetează activitatea prin reorganizarea sau dizolvarea lui, conform propriului statut și a legislației.

Art.19

De competența exclusivă a adunării generale ține: [...] m) adoptarea hotărârilor privind reorganizarea sau lichidarea GAL;

Obiecții:

Similar obiecției de la pct.1 și în cazul acestor două norme se atestă o neconcordanță în reglementare. Astfel, art.17 stabilește expres modul de încetare a activității GAL (reorganizarea și dizolvarea), oferind și o reglementare detaliată asupra acestor două moduri de încetare. Iar ulterior, la art.19 deja se atestă o a treia formă de încetare și anume (lichidarea). Potrivit logicii expunerii, putem deduce că autorul de facto s-a referit la dizolvare, utilizând un alt termen „lichidarea”.

În acest sens, Legea nr.100/2017 prevede expres la art.54 „Textul proiectului actului normativ se elaborează în limba română, cu respectarea următoarelor reguli: a) conținutul proiectului se expune într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație; b) într-o frază este exprimată o singură idee; c) terminologia utilizată este constantă, uniformă [...]”.

În concluzie, o asemenea reglementare, diferențiată acordă întregului proiect un caracter defectuos și prezintă un risc de corupție, prin incertitudinea reglementării modului de încetare a activității GAL.

Recomandări:

Reglementarea clară a modurilor de încetare a activității GAL, prin coordonarea termenilor utilizați, în special a termenului „dizolvare” reglementat la art.17 și „lichidare” menționat la art.19 din proiect.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

Art.21, art.23 alin.(4), art.26 alin.(7) potrivit proiectului.

Art.21

(2) Membrul GAL nu participă la vot, în cazul în care adunarea generală adoptă hotărâri privind: [...] b) adoptarea unei decizii, în cazul în care el este persoană interesată; [...]

Art.23

(4) Fiecare membru al Consiliului de administrare acționează în interesele GAL și declară orice interes personal. [...]

Art.26

(7) În activitatea lor, membrii Comitetului de selectare declară conflictele de interese [...]

Obiecții:

Deși proiectul de lege menționează că fiecare GAL își adoptă o procedură internă de declarare a conflictelor de interes (art.26 alin.(8)), totuși se atestă că pe parcursul proiectului se operează cu termeni diferiți la identificarea conflictelor de interes ce pot apărea în cadrul activității GAL. Astfel, la art.21 și art.23 se atestă că membri GAL vor fi obligați să declare și să se abțină de la orice acțiune în cazul „unor interese personale” sau dacă sunt „persoane interesate”, care putem presupune că includ conflictul de interes, doar că se operează cu un alți termeni (cel de - interes personal și persoană interesată). În acest caz, repetat atenționăm autorul să utilizeze o terminologie constantă în tot textul legii, pentru a evita dubbele interpretări și aplicări defectuoase ale normelor de drept. O asemenea abordare diferită de la articol la articol, prezintă un risc de corupție, prin aplicarea diferită și a procedurii vis-a-vis de același fenomen.

Prin urmare, este recomandabil să se utilizeze o singură formulă și optăm pentru termenul de „conflict de interes”. Cu atât mai mult că legislația națională operează cu termenul de „conflict de interes” și reglementează detaliat caracteristicile acestuia în Legea nr.133/1016, care deși, nu se aplică direct Grupurilor de acțiune locală, această lege poate servi exemplu/ghid pentru stabilirea procedurilor interne de declarare a conflictelor de interese.

Recomandări:

1. La art.21 se recomandă substituirea sintagmei „în cazul în care este persoană interesată” cu sintagma „în cazul unui conflict de interes”.

2. La art.23 se recomandă substituirea sintagmei „orice interes personal” cu sintagma „orice conflict de interes”.

Factori de risc:

- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

Art.28 potrivit proiectului.

Art.28.

(1) Membrii Consiliului de administrare, ai Comitetului de selectare și ai Comisiei de cenzori nu sunt angajați ai GAL și nu sunt remunerați.

(2) Pentru unele activități ce rezultă din realizarea funcțiilor, în funcție de bugetul GAL, acești membri au dreptul la rambursarea cheltuielilor sau primirea unei indemnizații nominale, în modul stabilit prin statut sau alte acte interne ale GAL.

Obiecții:

Normele sus-citate în esență se acoperă reciproc, rezultatul final fiind cel de a obține o remunerare pentru membri GAL (atenționăm care se declară o structură non-profit creat pe principiul voluntarității). Astfel, dacă alin.(1) declară că membri organelor de administrare al GAL nu vor fi remunerați pentru munca depusă (aceasta fiind în scopul dezvoltării unor proiecte regionale), totuși din alin.(2) deducem că aceștia pot beneficia de indemnizații nominale (fără a se cunoaște limitele acestor indemnizații).

Prin urmare, se atestă norme contradictorii, în ceea ce privește remunerația sau obținerea unui profit de pe urma calității de membru în cadrul GAL. Totodată, prevederile date atentează la „principiul rentabilității” declarat la art.6 din proiect care presupune „realizarea sarcinilor la nivel profesional înalt, cu utilizarea optimă a surselor financiare”.

Într-o altă ordine de idei, asemenea prevederi pot atenta la transparența funcționării GAL, întrucât legiuitorul nu impune careva limite sau restricții/reguli asupra indemnizațiilor ce pot fi alocate, ceea ce prezintă un risc de corupție.

Recomandări:

La art.28 alin.(2) se recomandă excluderea sintagmei „sau primirea unei indemnizații nominale”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă
- Legalizarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - depășire a atribuțiilor de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului

Art.29 alin.(1) și (2) potrivit proiectului.

Art.29.

(1) Organul executiv al GAL este condus de către director, ales și numit în bază de concurs. După necesitate poate fi angajat și alt personal executiv.

(2) Directorul și contabilul-șef este numit în funcție în bază de concurs, de către Consiliul de administrare, cu aprobarea adunării generale, întrunind criteriile necesare pentru desfășurarea activității.

Obiecții:

Constatăm că proiectul nu conține norme care ar stabili cerințele minime ce trebuie întrunite de candidații

la funcția de director și șef-contabil al GAL, făcându-se doar trimitere la careva „criterii necesare” ce trebuie întrunite de candidați, fără a le identifica expres.

Cu referire la condițiile sus-enunțate, atenționăm că acestea trebuie să fie stabilite în prezentul proiect pentru a acorda o transparență funcțiilor date. Lipsa unor condiții minime care trebuie întrunite de candidații la funcția de director va crea oportunități pentru alegerea unor persoane ce sunt incompatibile cu funcția dată, ceea ce contravine interesului general GAL. Astfel, se atestă un vid legislativ vis-a-vis de cerințele minime pentru candidații la funcția de director și șef-contabil al unui GAL, fapt ce creează condiții favorabile pentru un comportament coruptibil și tendința de implicare în manifestări de corupție a persoanelor responsabile de selectarea acestuia.

Un alt aspect important constă în faptul că proiectul nu oferă careva reglementări de procedură asupra modului de organizare a concursului. Astfel, nu cunoaștem dacă acest concurs va fi unul public și transparent și cum se va asigura acest fapt, din moment ce legea de bază nu impune careva reguli de organizare, care ar asigura această transparență.

Lipsa reglementării coerente acordă proiectului un caracter declarativ și permite interpretarea extensivă a sensului propus, în dependență de interesele responsabililor de implementare. Totodată, formularea propusă va face imposibilă tragerea la răspundere a subiectului responsabil, pentru luarea unor decizii abuzive, în ceea ce privește numirea/selectarea directorului și șefului-contabil din cadrul GAL.

Recomandări:

1. Completarea proiectului cu prevederi care să reglementeze expres un minim de condiții ce trebuie întrunite de candidații la funcția de director și contabil-șef, drept exemplu: 1) studii superioare în domeniul administrației publice, drept, economie etc.; 2) reputație ireproșabilă și alte cerințe (acestea trebuie stabilite exhaustiv).

2. Stabilirea expresă prin norme că concursul de selectare la funcția de director și șef-contabil al GAL va fi unul public, asigurându-se accesul la informație privind organizarea și desfășurarea acestuia.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

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

- 7 -

Obiecție de ordin general asupra proiectului

Obiecții:

În proiect se atestă lipsa indicării răspunderii pentru încălcarea prevederilor normative propuse. Necesitatea unei reglementări ample, în ce privește răspunderea derivă din principiul precizie și consecvenței textului normativ. Astfel, conform art.3 din Legea nr.100/2017 „La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: [...] d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității”.

În acest sens, Curtea Constituțională menționează că „dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale”, consacrat în art.23 alin.(2) din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi

accesibile, previzibile și clare. Astfel, prin Hotărârea nr.26 din 23.11.2010, Curtea a statuat că „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție [...]”.

Necesitatea includerii în textul normei a răspunderii membrilor GAL derivă și din necesitatea stabilirii unor responsabilități pentru atribuțiile acordate de prezentul proiect. Astfel, lipsa responsabilității clare pentru încălcarea prevederilor propuse poate determina interpretarea favorabilă a prevederilor normative și respectiv, aplicarea sancțiunii în dependență de interesul urmărit.

Recomandări:

Propunem completarea proiectului cu următoarea prevedere: „Pentru nerespectarea prevederilor prezentei legi, persoanele responsabile poartă răspundere disciplinară, contravențională sau penală, în cazul în care faptele săvârșite întrunesc elementele unei infracțiuni”.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - corupere activă
 - corupere pasivă

IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului și propune un concept nou de organizare a cooperării intersectoriale la nivel local cu implicarea entităților publice, sectorul privat și societatea civilă, pentru promovarea unor programe de dezvoltare în sectorul rural.

În cadrul procesului de elaborare au fost asigurate rigorile de transparență decizională. Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, conform cerințelor legale.

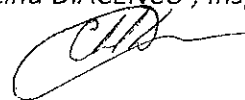
Totodată, în normele elaborate au fost identificate riscuri de corupție, în special:

- lipsa transparenței privind organizarea concursului de selectare a directorului și șefului-contabil în cadrul GAL;
- lipsa cerințelor minime vis-a-vis de candidații la funcția de director și șef-contabil în cadrul GAL;
- utilizarea neuniformă și diferită a termenilor din prezentul proiect, în special „documente/dosar”, „interes personal/conflicte de interes” etc.;
- lipsa normelor care să reglementeze expres incompatibilitățile calității de membru al unui GAL;
- prezența unor norme de trimitere defectuoase etc.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

30.11.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina DIACENCO, Inspector principal

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CDI', with a long horizontal stroke extending to the right.