



**CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA**



**NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA**



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/20538 din 22.12.2023

La nr. 21-02/3870 din 11.12.2023

**Ministerul Agriculturii și Industriei
Alimentare**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind organizarea și funcționarea camerelor agricole (număr unic 937/MAIA/2023).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 7 (șapte) file.

Director

Digitally signed by Pînzari Alexandr
Date: 2023.12.22 10:44:10 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Alexandr PÎNZARI



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9335 din 22.12.2023

la proiectul de lege privind organizarea și funcționarea camerelor agricole (număr unic 937/MAIA/2023)

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."*

Anunțul cu privire la elaborarea proiectului de decizie a fost plasat pentru informare pe pagina oficială web a autorității publice, www.madrm.gov.md, la data de 18 septembrie 2023, fiind indicat termenul limită pentru recepționarea recomandărilor, precum și datele de contact ale persoanei responsabile de elaborarea și promovarea proiectului.

Proiectul și materialele aferente au fost plasate pentru consultarea publică pe pagina web oficială a autorității, cât și pe portalul guvernamental de consultări publice www.particip.gov.md, la data de 09 octombrie 2023, cu stabilirea termenului limită de recepționare a recomandărilor până la 30 octombrie 2023, adică 16 zile lucrătoare, fapt ce corespunde prevederilor art.12 alin.(2) din Legea nr. 239/2008.

Prin urmare, apreciind acțiunile autorului de asigurarea a accesului părților interesate la proiect, precum și stabilirea unui termen optim pentru recepționarea propunerilor de modificare/completare a proiectului, se constată că prevederile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr. 239/2008, au fost respectate în totalitate de către autor.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative „*Proiectul Legii privind organizarea și funcționarea camerelor agricole are drept scop:*

- a) asigurarea dezvoltării unui sistem instituțional agricol eficient și pertinent realizării priorităților de dezvoltare a sectorului agricol și a mediului rural;*
- b) crearea unui cadru legal favorabil dezvoltării și funcționării sistemului camerelor agricole în Republica Moldova în contextul asocierii la Uniunea Europeană;*
- c) susținerea dezvoltării comunității agricole și promovarea integrării tehnologiilor noi, inovațiilor și bunelor practici în procesele agricole.”*

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune reglementarea modului de constituire și funcționare a camerelor agricole, în proiectul de lege fiind stabilite norme privind modul de creare, organizare și funcționare a camerelor agricole, principiile și particularitățile de activitate ale acestora. Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

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

Prevederile proiectului promovează interesul fermierilor și persoanelor fizice și juridice care desfășoară activități conexe sectorului agricol din mediul rural, prin reglementarea modului de constituire a camerelor agricole, organizație necomercială creată în scopul reprezentării și protejării membrilor săi în dialogul cu autoritățile publice în luarea deciziilor pe marginea politicii de dezvoltare a agriculturii și mediului rural.

Totodată, prin proiect se promovează și interesul autorităților administrației publice centrale în vederea consolidării cooperării intersectoriale, precum și realizarea acțiunii 4.46 din capitolul 4. Agricultură și industrie alimentară din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.90/2023.

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".

În nota informativă sunt specificate: denumirea autorului, condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi, fundamentarea economico-financiară, modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare, avizarea și consultarea publică a proiectului.

Astfel, considerăm că nota informativă conține o justificare suficientă pentru promovarea proiectului de act normativ.

1.5.2. 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 în practică nu presupune cheltuieli suplimentare din bugetul de stat. În acest sens, în conținutul notei informative se menționează că „Asigurarea organizării și funcționării camerelor agricole va fi realizată din contul cotizațiilor de membru, care vor fi achitate anual, în mod obligatoriu, de către membrii camerelor agricole [...]”. Totodată, în proiect se stabilește că activitatea camerelor agricole se va finanța din contul serviciilor de consultanță și/sau asistență prestate contra cost, veniturilor obținute din serviciile prestate non-membrilor camerelor agricole, subvențiilor de stat, donațiilor și/sau sponsorizărilor, inclusiv a partenerilor de dezvoltare, beneficiului realizat de societățile comerciale înființate de camerele agricole.

1.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235/2006 și a Hotărârii Guvernului nr.23/2019.

Potrivit art. 13 al Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător: „(1) Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului, precum și corespunderea actului scopurilor politicii de reglementare și principiilor prezentei legi. (2) Actul de analiză a impactului de reglementare este parte integrantă a notei informative a proiectului de act normativ”.

Autorii analizei impactului de reglementare au evidențiat principalele beneficii ale elaborării și implementării prevederilor proiectului, dintre care exemplificăm următoarele:

- Creșterea economică locală;
- Crearea locurilor de muncă în mediul rural, drept urmare a dezvoltării afacerilor;
- Contribuirea la creșterea afacerilor agricole în mediul rural;
- Stoparea migrației de la sat la oraș și peste hotarele țării;
- Îmbunătățirea condițiilor de trai și de muncă în mediul rural;
- Majorarea încasărilor la bugetele locale din contul impozitelor achitate atât de întreprinderile agricole, care beneficiază de suportul și consilierea necesară din partea camerelor agricole, cât și a persoanelor angajate în cadrul camerelor agricole.

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 nu corespunde tehnicii legislative și normative, în conținutul proiectului fiind identificate formulări ambigue capabile se afecteze implementarea corespunzătoare a dispozițiilor proiectului. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile interne ale acestuia, precum și cu reglementările Legii nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, în ce privește:

- subiecții care pot avea calitatea de membru al camerelor agricole;
- implicarea autorităților administrației publice centrale în modul de constituire și funcționare a camerelor agricole;
- dubarea competențelor adunării generale a camerelor agricole regionale și consiliului camerelor agricole regionale;
- realizarea auditului extern asupra activității financiare a camerelor agricole.

Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

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

Proiectul reglementează sarcina Guvernului ce stabilește aprobarea mai multor acte normative necesare pentru implementarea proiectului. Totodată, se stabilește activitatea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, care potrivit proiectului se implică în avizarea documentelor necesare pentru constituirea și funcționarea camerelor agricole, precum și stabilirea sarcinilor de consultare obligatorie a opiniei camerelor agricole în procesul de adoptare a deciziilor, coordonarea programelor de dezvoltare a serviciilor de consiliere agricolă și rurală. Cu toate acestea se constată intenția de includere în Consiliul Coordonator al Camerei Agricole Naționale a reprezentantului Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, fapt ce se consideră inoportun, reieșind din scopul pentru care a fost creat, și anume de reprezentare a intereselor fermierilor în dialogul cu autoritățile administrației publice centrale.

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

- 1 -

art.2, art.8, art.11

Articolul 2. Noțiuni principale

cameră agricolă – asociație nonprofit, apolitică, cu statut de persoană juridică, creată de fermieri [...]

Articolul 8. Calitatea de membru al camerelor agricole regionale

(1) Membrii camerelor agricole regionale sunt toți fermierii care întrunesc condițiile prevăzute la alin. 2 lit. a), indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, care practică activitate de întreprinzător și desfășoară activitate agricolă pe teritoriul Republicii Moldova și are domiciliu/sediu în aria de activitate a camerei agricole regionale respective.

(2) Calitatea de membru al camerei agricole regionale este obținută:

a) cu titlu imperativ, prin efectul prezentei legi, de către fermierul care deține [...];

b) cu titlu benevol, prin depunerea unei solicitări în scris, în conformitate cu prevederile prezentei legi și statutul camerei agricole regionale, de către persoanele fizice sau juridice, altele decât fermierul, cu condiția desfășurării activităților conexe sectorului agricol din mediul rural, în aria de activitate a camerei agricole regionale respective.

Articolul 11. Grupul de inițiativă privind constituirea camerelor agricole regionale

(1) Camerele agricole regionale se constituie din fermierii și persoanele fizice și juridice, altele decât fermierii, care desfășoară activități conexe sectorului agricol din mediul rural, care întrunesc condițiile menționate în art. 8, alin. (2) și care sunt înregistrați/înregistrate cu sediu în localitatea, care intră în componența teritoriului arondat camerei agricole regionale respective.

Obiecții:

Potrivit normelor stipulate supra se stabilește caracterul contradictoriu al prevederilor ce stabilesc calitatea de membru al camerei agricole regionale, astfel în textul art. 2 și art.8 alin.(1) fiind prevăzută calitatea de membru și fondator al camerei decât pentru fermieri, așa cum sunt definiți în Legea nr.71/2023 cu privire la subvenționarea în agricultură, în timp ce la art.8 alin.(2) lit.b) și art.11 alin.(1) se stabilește posibilitatea obținerii calității de membru de persoane fizice sau juridice care desfășoară activități conexe sectorului agricol din mediul rural.

Prin urmare, se constată că prevederile se contrazic reciproc, fapt ce poate duce la interpretări distincte și eronate despre cine poate sau nu poate fi membru al asociației.

Totodată, modul de obținere a calității de membru cu titlu imperativ, adică obligatoriu, contravine statutului entității și dispozițiilor art.3 alin.(1) din Legea nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, unde se stabilește că „*Organizația necomercială se constituie benevol. Nimeni nu poate fi constrâns să fondeze organizații necomerciale, să devină membru al unei asociații obștești sau să fie sancționat pentru că a fondat, pentru că este sau nu este membru al unei organizații necomerciale.*”

Suplimentar, se denotă că în textul proiectului nu este stipulat care sunt consecințele în cazul în care persoana refuză să devină membru, în contextul art.8 alin.(2) lit.a) și nu dorește să achite cotizații în acest sens, or la art.3 alin.(1) din Legea prenotată se stabilește că nimeni nu poate fi constrâns să devină membru și nimeni nu poate fi sancționat că nu este membru al unei organizații necomerciale.

Respectiv, nu este clar care vor fi acțiunile în cazul în care fermierul este obligat să devină membru al

camerei agricole, însă acesta refuză să achite cotizațiile, or consimțământul său nu a fost valorificat și nu exprimă dorința acestuia de a face parte din organizație.

În acest sens, subliniem că omisiunea legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act sunt susceptibile să creeze incertitudini referitor la acțiunile ce urmează a fi întreprinse, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă următoarele:

- uniformizarea normelor ce stabilesc subiecții care pot avea calitatea de membru;
- revizuirea prevederilor ce stabilesc modul de obținere a calității de membru, prin prisma prevederilor Legii nr.86/2000 cu privire la organizațiile necomerciale;
- reglementarea acțiunilor ce urmează a fi întreprinse în cazul refuzului achitării cotizațiilor.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

art.11 alin.(3) lit.e) și art.12 alin.(5) lit.a), art.13 alin.(2)

Articolul 11. [...]

(3) Grupul de inițiativă: [...] e) convoacă adunarea generală de constituire a camerei agricole regionale, la care va fi aprobată decizia de fondare a camerei agricole regionale, statutul camerei agricole regionale și vor fi alese organele de conducere ale acesteia;

Articolul 12. [...] (5) Procesul-verbal al adunării generale de constituire a camerei agricole regionale, conține în mod obligatoriu următoarele:

a) date despre alegerea organelor de conducere și de control;

Articolul 13. [...] (2) Statutul camerelor agricole va conține următoarele prevederi obligatorii: [...] e) structura și competențele organelor de conducere, precum și modul de alegere a acestora;

Obiecții:

Normele precizate supra se contrazic în privința chestiunilor discutate sau ce urmează a fi aprobate la adunarea generală de constituire, fiind stabilit că în procesul-verbal al adunării se menționează despre includerea datelor despre alegerea organelor de control.

Cu toate acestea, în conținutul proiectului nu se stipulează nimic despre careva organe de control, mod de constituire, componentă, atribuții sau drepturi.

Totodată, se relevă că potrivit art.12 alin.(2) lit.e) din Legea nr.86/2020, se stabilește că în statutul organizației necomerciale se indică care sunt organele de conducere și *de control, modul de numire, competența și durata mandatului acestora*, fapt ce nu se regăsește la art.13 alin.(2) din proiect, fiind indicată decât mențiunea cu privire la structura și competențele organelor de conducere.

Prin urmare, se conturează necesitatea uniformizării normelor și reglementării modului de constituire și sarcinilor organelor de control, or în lipsa acestor dispoziții se oferă posibilitatea interpretărilor și dezvoltării practicilor proprii și neuniforme.

Recomandări:

Se recomandă uniformizarea normelor interne ale proiectului, precum și în corespundere cu prevederile Legii nr.86/2020, în vederea stabilirii obligației de indicare în statutul organizației a reglementării modului de constituire, competenței și mandatului organelor de control.

Factori de risc:

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

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

art.11 alin.(3) și art.12 alin.(7), art.29 alin.(1)

Articolul 11. (3) d) consultă proiectele documentelor prevăzute la art. 12, alin. (1) cu potențialii membri ai camerelor agricole regionale prin publicarea acestora în mass-media locală, pe pagini web oficiale,

inclusiv a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, a asociațiilor de profil, a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, etc;

Articolul 12. (7) Procesul-verbal al adunării generale este semnat de membrii prezenți, președintele și secretarul adunării generale de constituire, însoțit de decizia de creare a camerei agricole, statutul camerei agricole, aprobat la adunarea generală de constituire, precum și lista membrilor camerei agricole respective se prezintă spre avizare Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, în termen de 5 zile de la data organizării adunării generale de constituire.

Articolul 29. Consiliul Coordonator al Camerei Agricole Naționale

(1) Consiliul Coordonator al Camerei Agricole Naționale (în continuare – Consiliul Coordonator) este organul de conducere între ședințele Congresului Național și este constituit din 21 membri – președinții și vicepreședinții camerelor agricole regionale și un reprezentant al Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, desemnat prin ordinul ministrului agriculturii și industriei alimentare.

Obiecții:

Sarcina de prezentare a procesului-verbal al adunării generale însoțit de decizia de creare a camerei agricole, statutului camerei și listei membrilor, pentru avizare de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, se consideră a fi excesivă, or potrivit art. 11 alin. (3) lit. d) din proiect se stabilește că grupul de inițiativă are responsabilitatea consultării documentelor ce urmează a fi aprobate la adunarea generală de constituire, inclusiv cu Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

Prin urmare, nu este clară necesitatea de transmitere suplimentară a documentelor menționate la art.12 alin.(7) din proiect.

Mai mult, potrivit prevederii de la art.13 alin.(1) din proiect stabilește că modelul statutului camerelor agricole regionale va fi aprobat de Guvern. Respectiv, se constată că avizarea suplimentară a statutului nu este necesară, or în cazul prevederilor proiectului se stabilește încălcarea principiilor stabilite în Legea nr. 86/2020, unde la art.3 alin.(2) se stabilește că „*Organizația necomercială este liberă să își stabilească structura internă, scopurile și activitățile proprii, în condițiile legii.*”.

Astfel, analizând norma stipulată la art.12 alin.(7) din proiect, se denotă ingerința autorităților publice centrale în organizarea și funcționarea camerei agricole.

În acest sens, nu excludem necesitatea implicării statului în modul de funcționare a organizațiilor

necomerciale, însă această implicare nu trebuie să afecteze scopul pentru care a fost creată organizația, și anume reprezentarea, protejarea și promovarea intereselor fermierilor în dialogul cu autoritățile publice în procesul de luare a deciziilor pe marginea politicii de dezvoltare a agriculturii și mediului rural. Or în cazul implicării exagerate a statului, în alte situații decât cele menționate la art.5 alin.(10) și (11) din Legea nr. 86/2020, rolul de reprezentare a intereselor statului se diminuează, prevalând intenția autorităților publice de a controla și limita independența camerelor agricole, contrar principiilor stipulate în proiect la art.4 „independența în activitatea camerelor agricole” .

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă excluderea prevederii de la alin.(7) art.12 din proiect, precum și revizuirea normei de la art.29 alin.(1), prin excluderea textului ce stabilește desemnarea în componența Consiliului Coordonator al Camerei Agricole Naționale a reprezentantului Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - abuz de serviciu
 - conflict de interese și/sau favoritism

- 4 -

art.16 (2) lit.g) și art.20 (2) lit.c)

Articolul 12. Adunarea generală a camerelor agricole regionale [...]

(2) De competența exclusivă a adunării generale ține: [...]

g) aprobarea noilor membri ai camerelor agricole, precum și excluderea celor care au obținut statutul de membru în condițiile art. 8, alin. (2), lit. b);

Articolul 20. Consiliul camerelor agricole regionale [...]

(2) De competența exclusivă a consiliului ține: [...] c) aprobarea noilor membri ai camerelor agricole regionale, precum și excluderea celor care au pierdut statutul de membru în condițiile art. 8, alin. (2), lit. b);

Obiecții:

Din conținutul normelor prezentate supra se constată stabilirea concomitentă a competenței de aprobare a noilor membri ai camerelor agricole regionale, de către adunarea generală și consiliul camerelor agricole, fapt ce va crea confuzii la implementarea corespunzătoare a normei.

Atribuțiile paralele creează riscul de apariție a conflictului de competență între organele de conducere investite cu atribuții paralele sau a declinării competențelor de către ambele entități responsabile.

Recomandări:

Se recomandă revizuirea normelor în vederea stabilirii competenței exclusive de aprobare a noilor membri în sarcina unei singure entități.

Factori de risc:

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Atribuții paralele

Riscuri de corupție:

- Generale

art.21

Articolul 21. Componența consiliului camerelor agricole regionale

(1) Consiliul camerelor agricole regionale se alege la adunarea generală pentru un termen de 4 ani, conform modului și procedurii prevăzute de statutul camerelor agricole. [...]

(3) Fiecare membru al consiliului camerelor agricole regionale acționează în interesele camerei agricole din care face parte și declară orice interes personal, financiar sau de altă natură, care pot afecta interesele altor membri ai camerelor agricole.

(4) Consiliul camerelor agricole regionale alege un președinte și un vicepreședinte din rîndul membrilor săi, pe un termen de 5 ani.

Obiecții:

Potrivit normei de la art.21 alin.(1) din proiect se stabilește că Consiliul camerelor agricole regionale este ales pentru o perioadă de 4 ani, însă termenul mandatului președintelui și vicepreședintelui Consiliului se stabilește pentru 5 ani. Raționamentul stabilirii termenilor distincți pentru organele de conducere a consiliului și termenul pentru care a fost ales consiliul camerelor nu este clar, or analizând norma de la art.21 alin.(4) se constată că fiecare consiliu nou numit își alege un președinte și vicepreședinte care săi conducă activitatea.

Prin urmare, se relevă că mandatul organelor de conducere trebuie să fie identic cu termenul pentru care este ales consiliul camerelor agricole, astfel încât să fie asigurată reprezentativitatea membrilor camerei agricole regionale.

Suplimentar, la art.21 alin.(3) se formulează în mod confuz promovarea de către membrii consiliului a intereselor camerei agricole din care face parte, or art.21 stabilește componența consiliului camerelor regionale, nefiind stipulată în proiect constituirea altor tipuri de asociații, cum ar fi camerele agricole locale, ar căror reprezentanți să facă parte din camera agricolă regională. Respectiv, nu este clar în favoarea căror interese trebuie să acționeze membrii consiliului camerelor agricole regionale, această normă fiind mai degrabă relevantă în cazul Consiliului Coordonator al Camerei Agricole Naționale, care este constituit din reprezentanții camerelor agricole regionale.

Recomandări:

Prin urmare, se recomandă următoarele modificări:

- substituirea termenului mandatului președintelui și vicepreședintelui consiliului din „5 ani” în „4 ani”;
- revizuirea alin.(3) a art.21 în vederea clarificării prevederii cu privire la acționarea în interesele camerei agricole din care fac parte membrii consiliului camerelor agricole regionale.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

art.22

Articolul 22. Convocarea consiliului camerelor agricole regionale

(1) Consiliul camerelor agricole se convoacă în ședințe ordinare și extraordinare, în modul și termenii prevăzuți de statutul camerelor agricole.

(2) Ședințele ordinare ale consiliului camerelor agricole regionale se convoacă trimestrial sau mai des, după necesitate.

Obiecții:

Potrivit normelor sus-citate consiliul se convoacă în ședințe ordinare și extraordinare, însă la alin.(2) se stabilește în mod echivoc periodicitatea organizării ședințelor ordinare, or semnificația lexemului „ordinar” reprezintă desfășurarea în mod obișnuit, regulat, la un anumit interval de timp a ședințelor, în timp ce sintagma „după necesitate” poate fi utilizată în cazul convocării ședințelor extraordinare.

Prin urmare, se stabilește necesitatea de revizuire a termenului de convocare a ședințelor ordinare, în vederea respectării rigorilor de elaborarea a actelor normative statuate la art.54 din Legea nr.100/2017.

Recomandări:

Se recomandă stabilirea termenului pentru convocarea ședințelor ordinare ale consiliului camerelor agricole regionale, cu excluderea sintagmelor „sau mai des” și „după necesitate”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

art.24

(3) Mandatul membrului consiliului încetează înainte de termen în cazul:

a) încetării calității de membru al camerelor agricole;

b) renunțării la mandat în formă scrisă;

c) revocării prin hotărârea adunării generale – în cazul constatării unui conflict de interese nedeclarat sau absenței nemotivate de la trei ședințe planificate consecutive;

d) decesului.

Obiecții:

În conținutul normei se stabilește situațiile de încetare a mandatului membrilor consiliului,, la lit.c) fiind precizată revocarea în cazul absențelor nemotivate la ședințele planificate ale consiliului. Problema intervine în cazul necesității de interpretare a normei, care sunt considerate ședințe planificate, or ședințele extraordinare se planifică și ele în momentul survenirii necesității de convocare a ședințelor. Prin urmare, se conturează necesitatea de utilizarea uniformă a termenilor, astfel încât să se evite interpretările eronate.

Recomandări:

Se recomandă la art.24 alin.(3) lit.c) de stabilit clar pentru care tip de ședințe se aplică situația de revocare a calității de membru al consiliului.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

art.36

Articolul 36. Controlul activității financiare a camerelor agricole

(1) Activitatea financiară a camerelor agricole se supune auditului extern.

(2) Auditul se efectuează anual sau, în caz de necesitate:

a) la cererea a 1/3 din membri – în cazul camerelor agricole regionale;

b) la solicitarea a 2/3 din membrii Consiliul Coordonator – în cazul Camerei Agricole Naționale.

Obiecții:

Potrivit art.36 privind controlul activității financiare a camerelor agricole, se stabilește că activitatea financiară a camerelor agricole va fi supusă auditului extern. Însă din conținutul alin.(2) nu este clar când auditul se va realiza, anual sau la necesitate. Astfel, se constată că norma este interpretabilă și discreționară, întrucât intervine libertatea subiecților responsabili de a amâna procedura de auditare, selectând varianta convenabilă prescrisă în normă, de a realiza auditul extern „în caz de necesitate”.

Problema este că promovarea unei norme de realizare a auditului extern al activității financiare pentru organizații necomerciale, fără a specifica clar momentul efectuării acestuia, poate genera mai multe riscuri, cum ar fi:

- ambiguitatea și interpretarea normei, organizațiile pot interpreta diferit momentul realizării auditului, respectiv promovând practici neuniforme și potențiale neînțelegeri între organizații și autoități;
- lipsa de conformitate din partea organizațiilor, or ambiguitatea normei oferă posibilitatea de a nu realiza auditul la timp sau să amâne realizarea acestuia nejustificat;
- ineficiența în monitorizare și existența riscurilor financiare/fraude neidentificate la timp, astfel diminuând din credibilitatea și transparența organizației.

Prin urmare, se relevă necesitatea stabilirii clare a frecvenței de realizare a auditurilor, astfel încât să asigure un nivel consistent de conformitate și transparență în cadrul organizațiilor necomerciale.

În acest sens, se subliniază că potrivit art.17 din Legea nr.86/2020, se stabilește că „(3) Pentru exercitarea controlului asupra gestiunii organizației necomerciale și a activității administratorului, organul suprem de conducere poate desemna unul sau mai mulți cenzori sau decide ca activitatea organizației necomerciale să fie auditată anual de către un auditor extern, în modul prevăzut de statut.”

Recomandări:

Se recomandă revizuirea alin. (2) prin stabilirea clară a frecvenței realizării auditului. În acest sens se propune substituirea textului „sau,” cu textul „ , precum și”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

art.32 alin.(2)

Articolul 32. Funcțiile Camerei Agricole Naționale

(2) Autoritățile administrației publice centrale pot delega unele funcții Camerei Agricole Naționale, în modul și condițiile stabilite de Guvern.

Obiecții:

Norma cu privire la posibilitatea delegării unor funcții Camerei Agricole Naționale, în lipsa menționării despre ce funcții este vorba, oferă actului normativ un caracter ambiguu.

Subliniem că, un cadru legal vag permite autorităților administrației publice centrale de a utiliza aceste ambiguități pentru promovarea intereselor sale, care pot să nu coincidă cu scopul și obiectivele organizației necomerciale, or potrivit proiectului de lege Camera Agricolă Națională se constituie pentru reprezentarea și protejarea intereselor fermierilor în dialogul cu autoritățile publice în procesul de luare a deciziilor pe marginea politicii de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, conducându-se de principiile independenței în activitatea camerelor agricole, fiind interzisă orice imixtiune în activitatea acestora din partea autorităților publice ori a persoanelor cu funcții de răspundere din cadrul acestora (art. 4 lit.a) din proiect).

Totodată, potrivit Legii nr.86/2020, la art.5 alin. (10) și (11) se stabilește că „Statul poate institui reguli pentru organizațiile necomerciale în vederea prevenirii și combaterii spălării banilor și finanțării terorismului doar în măsura în care aceste reguli sunt conforme standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului. (11) Statul poate interveni în activitatea organizațiilor necomerciale doar dacă aceasta constituie o măsură necesară într-o societate democratică pentru a asigura securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii sau prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a drepturilor și libertăților altora.”

Prin urmare, se consideră necesar a stabili în proiect domeniile în care Autoritățile administrației publice centrale poate delega funcții organizației comerciale, cu respectarea prevederilor Legii nr.86/2020, or în caz contrar, delegarea altor sarcini decât cele necesare pentru asigurarea securității naționale, siguranței publice, apărării ordinii sau prevenirii infracțiunilor, protecției sănătății, a moralei, a drepturilor și libertăților cetățenilor, se consideră a fi imixtiune în activitatea organizației necomerciale, astfel compromițând misiunea și scopul pentru care a fost constituită.

Recomandări:

Se recomandă de completat norma cu specificarea domeniilor sarcinilor pe care autoritățile administrației publice centrale intenționează să le delege organizației necomerciale, prin prisma dispozițiilor Legii nr. 86/2020, astfel evitând interpretarea abuzivă a normei și delegarea sarcinilor ce nu au tangență cu scopul, misiunea pentru care a fost constituită organizația.

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:
 - abuz de serviciu

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ reglementarea modului de constituire și funcționare a camerelor agricole, în proiectul de lege fiind stabilite norme privind modul de creare, organizare și funcționare a camerelor agricole, principiile și particularitățile de activitate ale acestora.

În procesul de promovare a proiectului de decizie rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate în Legea nr.239/2008 au fost respectate de către autor, fiind asigurat accesul părților interesate la proiect, cu stabilirea unui termen optim pentru recepționarea recomandărilor.


Urmare a examinării prevederilor proiectului, în conținutul acestuia au fost identificate multiple discrepanțe în ce privește scopul și rolul constituirii camerelor agricole, în calitate de organizație necomercială creată în vederea reprezentării, protejării și promovării intereselor fermierilor în dialog cu autoritățile administrației publice centrale, în raport cu dispozițiile Legii nr. 86/2020 ce reglementează principiile de constituire și de funcționare a organizațiilor necomerciale, or imixtiunea Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare în procesul de constituire și funcționare a camerelor agricole contravine principiului independenței în activitate, propagat inclusiv în conținutul proiectului de lege examinat.

Totodată, în proiect au fost identificate norme contradictorii dintre prevederile interne ale acestuia, precum și cu reglementările Legii nr.86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale, în ce privește subiecții care pot avea calitatea de membru al camerelor agricole; implicarea autorităților administrației publice centrale în modul de constituire și funcționare a camerelor agricole; dubarea competențelor adunării generale a camerelor agricole regionale și consiliului camerelor agricole regionale; precum și realizarea auditului extern asupra activității financiare a camerelor agricole. Notificăm că, nu excludem necesitatea implicării statului în modul de funcționare a organizațiilor necomerciale, însă această implicare nu trebuie să afecteze scopul pentru care a fost creată organizația, și anume reprezentarea, protejarea și promovarea intereselor fermierilor în dialogul cu autoritățile publice în procesul de luare a deciziilor pe marginea politicii de dezvoltare a agriculturii și mediului rural. Or, în cazul implicării exagerate a statului, în alte situații decât cele menționate la art.5 alin.(10) și (11) din Legea nr.86/2020, rolul de reprezentare a intereselor statului se diminuează, prevalând intenția autorităților publice de a controla și limita independența camerelor agricole, contrar principiilor stipulate în proiect la art.4 „*independența în activitatea camerelor agricole*”.

În consecință, se relevă necesitatea revizuirii prevederilor, inclusiv a conceptului proiectului în ce privește modul și gradul de implicare a autorităților administrației publice centrale în procesul de constituire și funcționare a camerelor agricole, examinată prin prisma prevederilor Legii nr.86/2020, misiunii și statutului organizației necomerciale în raport cu autoritățile publice.

22.12.2023

Digitally signed by Carbuni Daniela
Date: 2023.12.22 10:05:38 EET
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

Expertiza Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Daniela Carbuni , Inspector principal