



## Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

### Direcția generală juridică

#### AVIZ

la proiectul de lege cu privire la Grupurile de Acțiune Locală  
(nr. 515 din 15.12.2020)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus-menționat, conform prevederilor art. 54 din Regulamentul Parlamentului și ale Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și comunică următoarele.

#### **I. Observații generale**

1. Proiectul este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați, în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

*Conform notei informative prezentul proiect de lege a fost elaborat în vederea instituirii unui nou mecanism de dezvoltare rurală prin prisma parteneriatelor zonale care vor reuni organizații din sectorul public, privat și din societatea civilă, creând astfel Grup de Acțiune Locală, cu forma juridică de asociație obștească cu statut special de interes public local.*

*Totodată, acest proiect de lege are ca scop de a facilita autonomia locală și de a promova principiul descentralizării administrative.*

Domeniul dat ține de competența Parlamentului și este în concordanță cu prevederile art. 66 din Constituție.

2. Cu referire la procedura de înaintare a proiectului de lege spre examinare în Parlament atenționăm asupra necesității respectării următoarelor prevederi obligatorii stabilite de legislația în vigoare:

- în temeiul prevederilor art. 109 din Constituția Republicii Moldova, art. 3, art. 4 pct. 6 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, art. 6 alin. (5) din Legea 436/2006 și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 435/2006, se impune necesitatea consultării autorităților administrației publice locale și a asociației reprezentative ale autorităților administrației publice locale - Congresului Autorităților Locale din Moldova (CALM) pe marginea proiectului dat;

recomandă evitarea includerii în textul proiectului normelor cu un conținut neclar și evaziv. Prin urmare, întru respectarea exigențelor menționate și asigurarea preciziei textului normei recomandăm revizuirea sintagmei „*din motive obiective*” de la **art. 32 alin. (4)** din proiect și enumerarea exactă a motivelor ce ar putea atrage exercitarea atribuțiilor președintelui GAL-ului de către vicepreședintele acestuia.

**17.** A doua propoziție de la **art. 33 alin. (5)** din proiect urmează a fi expusă într-un alineat separat. Tot aici să fie menționat de către cine se semnează și contrasemnează procesul-verbal întocmit în cadrul ședințelor Consiliului de administrare.

**17.1.** Atragem atenți la încălcarea rigorilor art. 54 alin. (1) lit. c) Legea nr. 100/2017 privind uniformitatea termenilor utilizați în conținutul proiectului. Astfel, remarcăm cuvântul „*ședințele*” de la art. 33 alin. (3) și cuvântul „*întrunirilor*” alin. (5) al aceluiași articol, termeni diferiți utilizați în conținutul aceluiași articol.

**18.** Cu referire la prevederile **art. 34** din proiect, ținând cont de specificul normei (supravegherea activității financiar-economice a GAL-ului), recomandăm includerea în conținutul articolului dat a normei prin care să fie statuate formele răspunderii membrilor Consiliului de cenzori.

**18.1.** La **art. 34 alin. (6)** din proiect recomandăm stabilirea expres în conținutul normei a termenului, perioadei în care urmează a fi prezentat raportul anual privind managementul financiar-economic al GAL-ului.

**19.** La art. 24 alin. (1) lit. e), art. 25 alin. (2) lit. e), art. 26 alin. (3) lit. c) autorii operează cu termenul „*Comitetul de selecție al proiectelor*” iar în titlul și conținutul **art. 35** din proiect se utilizează termenul „*Comitetul de selecție*”, la **art. 36 alin. (2)** „*Comisiei de selecție*”. Recomandăm, revizuirea conținutului normelor date întru unificarea termenului utilizat.

**19.** Ținând cont de termenii utilizați în conținutul Codului educației al Republicii Moldova nr. 152/2014 la **art. 35 alin. (4)** din proiect cuvintele „*studii masterale*” se vor substitui prin cuvintele „*studii superioare de master*”.

**19.1.** Norma **art. 35 alin. (5)** privind responsabilitatea președintelui Comitetului de selecție poartă un caracter prea general și neclar. Se impune necesitatea revizuirii și expunerii într-o redacție nouă, conformă exigențelor art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017.

**19.2.** Cu referire la **art. 35 alin. (6)**, **art. 36 alin. (8)** din proiect reiterăm obiecția expusă la pct. 14 din prezentul aviz.

**20.** La **art. 36 alin. (7)** din proiect necesită a fi redactată conform rigorilor art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 în acest sens remarcăm utilizarea nepotrivită pentru o normă juridică a cuvintelor precum: „*dacă*”, „*ea poate va decide*”. Tot aici ținem să menționăm că, de regulă, sancțiunile se aplică persoanelor vinovăția cărora s-a dovedit/demonstrat. Prin urmare, termenul „*părții acuzate*” se va substitui prin termenul „*părții vinovate*”.

**21.** Termenii „*unor cheltuieli rezonabile*”, precum și „*executarea necorespunzătoare*” de la **art. 37** din proiect poartă un caracter neclar, potențial coruptibil. În vederea evitării unor eventuale situații confuze și interpretări abuzive recomandăm revizuirea conținutului articolului dat și expunerea acestuia într-o formă mai clară/explicită.

**22.** Cu referire la norma **art. 38 alin. (2)** din proiect menționăm că, după conținutul său propoziția „*Administratorul GAL-ului nu poate fi rudă până la gradul IV pe linie dreaptă și colaterală cu vreun membru al Consiliului de administrare sau Comitetul de cenzori*” vizează situațiile de incompatibilitate ce pot surveni în cadrul GAL-ului.

Totodată, ținem să menținem că incompatibilitatea survine nu numai în cazul existenței gradului de rudenie, dar și a relațiilor de afinitate fapt ce necesită a fi inclus în conținutul normelor ce vizează situațiile de incompatibilitate. În contextul celor expuse recomandăm revizuirea conținutului normei în cauză, precum și a prevederilor proiectului dat în ansamblu în vederea elucidării situațiilor legate de incompatibilitatea funcțiilor și statutul de membru al GAL-ului.

**22.1.** La **art. 38 alin. (3)** este necesar de stabilit expres când și în ce formă administratorul prezintă raportul în fața Comisiei de administrare.

**22.2.** Din conținutul **art. 38 alin. (4)** nu este clară procedura de „*autorizare*” a Administratorului să semneze contracte. Tot aici atragem atenția la termenul ambiguu „*contracte uzuale de o anumită valoare*” care poartă un caracter potențial coruptibil.

**22.3.** În conținutul **alin. (2) și alin. (5) al art. 38** se fac referiri la numirea în funcție de administrator și contabil-șef prin concurs, totodată, nici în textul articolului, și nici în proiect nu se regăsesc norme prin care să fi elucidate/reglementate condițiile, criteriile, modul de organizare al acestor concursuri.

**23.** În vederea respectării exigențelor tehnicii legislative la **art. 39 alin. (1)** cuvintele „*Codul muncii*” se vor substitui prin cuvintele „*Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003*”.

**23.1.** În condițiile în care la alin. (1) al art. 39 din proiect se stabilește că „*relațiile din cadrul GAL-ului sunt reglementate de Codul muncii*”, iar alin. (2) prevede că „*timpul de lucru în GAL se include în vechimea în muncă și în stagiul de cotizare pe baza înscrierilor din carnetul de muncă*” atragem atenția la faptul că prin Legea nr. 123/2017 dispozițiile privind carnete de muncă, stabilite în art. 66 din Codul muncii, au fost abrogate. Astfel, obligația deținerii carnetului de muncă a fost anulată. În aceste condiții obiectăm asupra necesității revizuirii și conformării normei art. 39 la prevederile legislației în vigoare.

**24.** În conținutul Legii nr. 136/2017 cu privire la Guvern se menționează că în subordinea Guvernului se află „*autorități administrative centrale*”. Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate la fel operează cu termenul „*autoritatea administrativă*”

*centrală*”. În vederea respectării exigențelor art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, privind uniformitatea terminologiei utilizate, se impune necesitatea revizuirii termenului de „Autoritate Publică Centrală” de la **art. 40** din proiect. Recomandăm conformarea termenului utilizat în proiect la prevederile termenii utilizați de cadrul legal existent. Folosirea termenului dat poate duce în eroare, în condițiile în care prin noțiunea de autoritate publică se înțelege orice organ de stat al unităților administrative instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui interes public. Din categoria autorităților publice centrale fac parte: Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Comisia Electorală Centrală, Banca Națională a Moldovei, etc.

**24.1.** Întru evitarea unor paralelisme legislative, ce ar genera incertitudini și insecurități juridice, întru asigurarea utilizării terminologiei constante, uniforme, corespunzătoare celei utilizate în alte acte normative, se impune necesitatea revizuirii conținutului art. 40-46 din proiect la normele de rigoare din conținutul Legii nr. 136/2017 și Legii nr. 276/2016.

**25.** Prin Hotărârea nr. 26/2010, Curtea Constituțională a reținut 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”. În aceste condiții recomandăm revizuirea conținutului **art. 42 alin. (1) lit. a)** din proiect și expunerea acesteia într-o redacție nouă mai clară, cu trimiteri expres la normele corespunzătoare.

**25.1.** Cu referire la alin. (2) al art. 42 apare întrebarea: care sunt criteriile/ condițiile/ circumstanțele care vor sta la baza aprecierii dacă Strategia vizată corespunde „cerințelor prezentei legii” și/sau este „în detrimentul populației și a politicilor guvernamentale”. Obiectăm caracterul ambiguu, potențial coruptibil al normei, fapt ce poate atrage interpretări abuzive.

**26.** În conținutul normei **art. 44** din proiect remarcăm multiple încălcări al normelor tehnicii legislative, precum și a exigențelor art. 54 din Legea nr. 100/2017:

- **alin. (1)** de două ori într-o singură propoziție se utilizează fraza „*au beneficiat de suport financiar*” și „*autorități publice centrale*” (ultima se scrie în mod diferit, într-un caz cu majuscule, în alt caz cu litere mici);

- din conținutul **alin. (2)** nu este clar cine este „*funcționarul*” menționat, modul de desemnare și competențele acestuia;

- **alin. (2) lit. a)** cui trebuie să fie adresată solicitarea scrisă de cel puțin 1/3 din membrii GAL-lui?;

- **alin. (3)** norma nu stabilește cu precizie care sunt concluziile, condițiile ce ar determina autoritatea competentă să inițieze efectuarea unui audit, fapt ce poate atrage interpretări abuzive din partea celor ce urmează să o aplice;

- din conținutul **alin. (4)** poate fi interpretată subiectiv fraza „*nu a activat în corespundere cu prezenta lege*”. Tot aici urmează a fi indicate expres care sunt organele competente cărora se va remite constatările menționate la acest alineat;

- la **alin. (5)** după cuvintele „*adunarea generală*” se va scrie cuvântul „*extraordinară*”.

**27.** Fraza „*în caz de necesitate*” de la **art. 45 alin. (2)** este expusă evaziv și poate atrage interpretări eronate la aplicarea acesteia. Tipul sancțiunii aplicate membrilor Consiliului de administrare, conform art. 45 alin. (3) este neclar. Întru respectarea exigențelor tehnicii legislative se va face referire clară la norma din legislația în vigoare.

**28.** Ținând cont de terminologia utilizată în Legea nr. 133/2011 privind protecția datelor cu caracter personal la **art. 46 alin. (3)** cuvintele „*protecția datelor personale*” se vor substitui prin cuvintele „*protecția datelor cu caracter personal*”.

**28.1. Alin. (4) al art. 46** se va exclude, ca fiind de prisos.

**29.** Recomandăm revizuirea conținutului **art. 47** și expunerea textului acestuia într-o formă mai concisă și clară, respectând exigențele art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017. Totodată, obiectăm necesitatea revizuirii structurii normei în cauză și redarea ei în așa mod ca să fie enumerate clar care sunt bunurile permise și cele interzise, să fie bine delimitate organele/autoritățile și competențele acestora în administrarea bunurilor GAL-lui.

**29.1.** Obligația de a utiliza „*rațional și eficient bunurile de care dispune*” statuată la **alin. (6) al art. 47** are un caracter prea general și neclar.

**30.** Prevederile expuse în a doua propoziție din **alin. (1) al art. 48** din proiect ar fi binevenit să fie expuse într-un alineat separat.

**30.1.** La **art. 48 alin. (1) lit. e)** este necesar de indicat numărul și anul adoptării Legii cu privire la filantropie și sponsorizare.

**30.1.1. Art. 48 alin. (1) lit. i)** instituie ca sursă de venit - mijloacele bănești parvenite din sancțiunile pecuniare, aplicate de GAL. Reținem asupra neclarității normei, ori prezentul proiect nu prevede pentru ce acțiuni GAL-ul poate aplica sancțiuni sau cuantumurile acestora.

**30.2.** Cu referire la fondul de rezervă considerăm că este important de statuat în conținutul proiectului dat actul/organul din cadrul GAL-ului care va constitui acest fond, modul lui de administrare, situațiile în care pot fi utilizate mijloacele fondului de rezervă, responsabilitățile, etc.

**30.3.** Norma privind susținerea financiară sau materială **alin. (3) art. 48** prin conținutul său abordează un complex de situații, probleme circumstanțe care, întru evitarea unor neconcordanțe, necesită a fi expuse într-un mod mai desfășurat, clar în cuprinsul proiectului dat.

**30.4.** Ținând cont de specificul obiectului de reglementare al **alin. (2)** (fondul de rezervă) și **alin. (3)** (susținerea financiară sau materială) **din art. 48** recomandăm expunerea acestora în articole separate unde să fie stipulate expres aspectele/particularitățile ce vizează sursele respective.

**31. Art. 50** din proiect este intitulat „*Registrele financiare și de evidență contabilă*” în acest context remarcăm că, registrele vizate la alin. (1) lit. a), b) și i) din conținutul acestui articol nu sunt nici financiare și nici de evidență contabilă, prin urmare este necesară revizuirea/ modificarea denumirii articolului dat.

**32.** La **art. 54** din proiect cuvintele „*persoanele cu funcție de răspundere din acest organ*”, „*organele de control financiar și de administrare fiscală*” necesită a fi substituită prin enumerarea expresă a organelor/autorităților, precum și a funcțiilor la care se face referire.

**32.1.** Norma de la alin. (4) al art. 54 din proiect necesită a fi conformată la exigențele tehnicii legislative privind precizia, claritatea normelor juridice. Din conținutul prevederilor menționate nu este clar care „*organe de drept*”/„*organele de expertiză judiciară*”, în ce condiții/temei pot întreprinde acțiunile descrise? Nu este clar termenul „*pe tematica prevăzută în ordonanțele organelor de drept*”.

**33.** Normele incluse în conținutul **Capitolului VII** din proiect nu reflectă obiectivul stabilit prin titlul acestuia „*Răspunderea pentru încălcarea legislației*”. Prevederile art. 54 sunt expuse într-un mod evaziv și neclar. Normele incluse în cuprinsul art. 55 din proiect sunt expuse ambiguu, fapt ce poate atrage interpretări abuzive la aplicarea normei.

**33.1.** Întru evitarea repetărilor/paralelismelor în conținutul actului normativ prevederile **art. 55** și **art. 56** necesită a fi examinate în ansamblu și expuse în redacție nouă într-un singur articol.

**33.2.** La art. 58 alin. (1) din proiect fraza „*GAL-ul, în cazul în care încalcă legislația, poartă răspundere prevăzută de această legislație*” încalcă toate rigorile stabilite de art. 54 din Legea nr. 100/2017 în ceea ce privește structura textului, claritatea și precizia ideii expuse.

În contextul celor expuse, obiectăm necesitatea revizuirii complete a conținutului Capitolului VII întru asigurarea respectării normelor tehnicii legislative și exigențelor Legii nr. 100/2017.

**34.** În ceea ce privește termenul de intrare în vigoare a proiectului de lege stabilit la **art. 61 alin. (1)** din proiect remarcăm norma art. 56 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 unde este stabilit că „*actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii*”

*Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării”.*

**34.1.** După conținutul său doar norma de la alineatul întâi se înglobează în obiectivul determinat prin titlul art. 61, celelalte alineate necesită a fi excluse din conținutul acestuia și expuse prin norme/articole separate.

**34.2.** Din conținutul **alin. (3) art. 61** nu este clar din ce moment urmează a fi calculat termenul de 18 luni.

**34.3.** Norma **alin. (4) al art. 61** necesită a fi exclusă din conținutul articolului dat, deoarece, are alt obiect de reglementare. Tot aici, atragem atenția că subiectul privind înlesnirile fiscale face parte din obiectul de reglementare a altor acte normative. Prin urmare, în cazul în care se insistă introducerea unei astfel de norme în legislația națională (aici trebuie să remarcăm lipsa unor argumente/justificări veridice întru susținerea normei în cauză) autorii trebuie să propună completarea actelor normative prin care se stabilesc/reglementează înlesnirile fiscale.

**34.4.** Termenele stabilite la **art. 61 alin. (5)** se contrazic reciproc. Pe deoparte pentru înregistrarea GAL-ilor se stabilește termenul de 18 luni (un an și jumătate) care nu este clar din ce moment începe a fi calculat, iar în ultima propoziție de la art.61 alin. (5) este prevăzut că „*GAL-urile care nu s-au reînregistrat în decursul unui an de la data intrării în vigoare a prezentei legi pierd statutul de GAL*”.

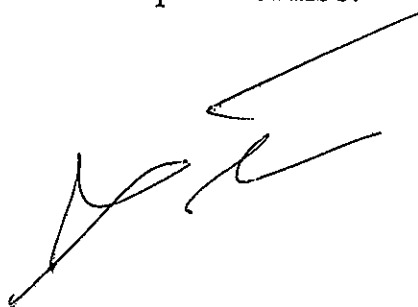
**34.5.** Comunicăm că actualmente GAL-urile care activează pe teritoriul Republicii Moldova nu sunt înregistrate de către autoritățile de stat. Prin urmare, recomandăm excluderea din conținutul **art. 61 alin. (5)** prevederilor ce stabilesc „reînregistrarea” GAL-urilor și obligarea tuturor GAL-urilor să se înregistreze conform rigorilor/procedurilor stabilite prin prezentul proiect de lege.

**35.** În urma examinării textului proiectului dat, per total, obiectăm conținutul prea general și incert al mai multor norme din cuprinsul acestuia. Unele raporturi, situații abordate prin proiect rămân ne reglementate, sau sunt reglementate insuficient de transparent și explicit. Astfel, remarcăm normele ce vizează situațiile de: incompatibilitate a membrilor GAL cu alte funcții; modul/procedura de organizare a concursurilor la cere se face referință în conținutul proiectului; modul de declarare și soluționare a conflictelor de interese; modul de alegere și numire în funcțiile de conducere menționate în proiect. Totodată, obiectăm lipsa în conținutul proiectului normelor ce ar stabili clar responsabilitatea GAL, modul de aplicare a răspunderii, autoritățile responsabile, etc.

În contextul obiecțiilor expuse, remarcăm necesitatea revizuirii textului proiectului de lege întru ajustarea la exigențele normelor tehnicii legislative. În acest sens atragem atenția la terminologia ne uniformă utilizată în conținutul proiectului, termenii diferiți utilizați față de aceleași situații, obiecte, raporturi, circumstanțe de reglementare. Proiectul necesită a fi

redactat din punct de vedere a normelor gramaticale și exigențelor stabilite prin Legea nr. 100/2017.

Totodată, atragem atenția la caracterul ambiguu și neclar a mai multor articole din proiect, fapt ce contravine normelor legiferării și jurisprudenței Curții Constituționale. Menționăm că, obligativitatea respectării normelor de tehnică legislativă la elaborarea actelor normative este constatată de Curtea Constituțională printr-un șir de hotărâri. Astfel, prin HCC nr. 26/2016 (§ 51), HCC nr. 2/ 2018 (§ 45) și HCC nr. 6/ 2019 (§ 39-41), Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ **legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate**. Prin hotărârile menționate mai sus Curtea a subliniat că **legea trebuie să reglementeze în mod unitar**, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și **să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică**. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că previzibilitatea și claritatea constituie elemente indispensabile ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.



**Ion Creangă,  
Șef Direcție**

*ex. Elena Geru  
tel. 820-580*