



Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege cu privire la grupurile de acțiune locală
(nr. 523 din 18.12.2020)

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 Guvernul Republicii Moldova, fiind aprobat prin Hotărârea nr. 915/2020, în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului.

Conform notei informative „necesitatea elaborării și promovării proiectului de lege cu privire la grupurile de acțiune locală a fost determinată 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 și mediului rural”. Actualmente, Grupurile de Acțiune Locală sunt înregistrate în calitate de persoane juridice din lipsa reglementării acestei forme speciale de organizare în cadrul legal al Republicii Moldova. Proiectul de lege are drept scop eliminarea acestui vid din cadrul legal existent.

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

2. Ținem să menționăm că, actualmente în procedura legislativă în Parlament este înaintat proiectul de lege nr. 515 din 16.12.2020 cu privire la Grupurile de Acțiune Locală, înaintat de un grup de deputați, care are același obiect de reglementare.

În aceste condiții, reținem norma art. 56 alin. (4) din Regulamentul Parlamentului, potrivit căreia, în situația în care dezbaterii Parlamentului sunt supuse mai multe proiecte de acte legislative ce vizează aceeași problemă, Parlamentul, la propunerea comisiei sesizate în fond, va hotărî, prin votul majorității deputaților prezenți, care proiect va fi dezbătut ca proiect de bază. Celălalt proiect va fi considerat de alternativă.

3. 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 subiectului abordat prin prezentul proiect de lege.

II. Observații de ordin tehnico-juridic.

1. Întru respectarea uniformității terminologiei utilizate de cadrul legal național atragem atenția la termenul „*entitate juridică specifică*” la **art. 1 alin. (1)** din proiect care nu este definit de cadrul legal.

1.1. Alin. (2) al art. 1 se va expune în următoarea redacție: „*Prezenta lege reglementează modul de constituire, activitatea, reorganizarea și lichidarea a GAL*”.

2. La art. 2 din proiect GAL este definit ca „*asociație nonprofit, apolitică, creată în bază de parteneriat teritorial, stabilit la nivel local între sectorul public, antreprenorial și civic, cu statut de persoană juridică, în scopul elaborării și implementării strategiilor de dezvoltare locală în cadrul abordării LEADER, și în care niciunul dintre cele trei sectoare nu poate avea mai mult de 49% din drepturile de vot la nivelul decizional*” atragem atenția la prevederile art. 11 alin. (3) din Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale unde este prevăzut că „*autoritățile și instituțiile publice, întreprinderile de stat și municipale nu pot constitui organizații necomerciale și nu pot deveni membri ai asociațiilor obștești.*”

2.1. Tot aici, obiectăm necesitatea definirii sau expunerii într-o formă mai explicită a termenilor „*sectorul public*” „*sectorul antreprenorial*” și „*sectorul civic*”.

2.2. La **art. 2** autorii operează cu termenul de „*dezvoltare rurală*”, tot aici la art.4 observăm termenul de „*dezvoltare locală*” și „*dezvoltare rurală*”.

În aceste condiții obiectăm utilizarea neuniformă a termenilor în conținutul actului normativ și recomandăm revizuirea proiectului întru ajustarea conținutului acestuia la exigențele art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017.

3. Ținând cont de specificul activității GAL, considerăm că norma **art. 3 alin. (4)** din proiect necesită a fi completată cu denumirea și altor acte normative care vizează activitatea acestuia cum ar fi: Constituția Republicii Moldova, Legea nr. 436/2006 cu privire la administrația publică locală, ș.a.

4. La art. 4 alin.(2) lit. a) din proiect nu este clar ce se subînțelege prin termenul „*teritoriu omogen, coeziv din punct de vedere social*”.

4.1. Legea nr. 436/2006, Legea nr. 276/2016 operează cu termenul „*sursele financiare*”, „*surselor financiare*”, prin urmare întru asigurarea

uniformității terminologiei utilizate la **art. 4 alin. (2) lit. c)** din proiect cuvintele „*surselor de finanțare*” se vor substitui prin cuvintele „*surselor financiare*”.

4.2. Semnalăm caracterul ambiguu al cuvintelor „*în mod transparent și echidistant*” de la **art. 4 alin. (2) lit. g)** din proiect fapt ce poate permite excepții potențial coruptibile și admite interpretări abuzive.

4.3. La **art. 4 alin. (2) lit. h)** remarcăm repetarea cuvântului „*dezvoltare*” (în diferite forme gramaticale) la începutul și la finele normei.

4.4. Textul „*doar în baza unui concurs transparent, corect și echidistant*” din **art. 4 alin. (3)** poartă un caracter declarativ și incert. Autorul face trimitere la organizarea concursului, totodată, nu statuează modul și/sau procedura de organizare/desfășurarea a acestuia.

5. Ținând cont de prevederile art. 20 alin. (2) lit. h) din proiect considerăm de prisos specificarea „*stabilite prin decizia Adunării generale*” din conținutul normei **art. 5 alin. (2) lit. a)** din proiect și propunem excluderea acesteia.

5.1. În vederea evitării unor eventuale neconcordanțe recomandăm revizuirea termenului „*desemnării procentuale*” de la **art. 5 alin. (2) lit. c)** din proiect și expunerea acestuia într-o formă mai explicită.

6. La **art. 7 lit. a)** din proiect reiterăm obiecția expusă la pct. 4 din prezentul aviz. Dat fiind faptul că, Legea nr. 276/2016 este actul normativ prin care Legiuitorul stabilește principiile generale ale politicilor statului privind încurajarea și stimularea activităților agricole și dezvoltării rurale, direcțiile de utilizare ale mijloacelor financiare destinate dezvoltării agriculturii și mediului rural, considerăm că anume în acest act normativ urmează a fi stabilită condiția/exigenta – „*Programul LEADER se aplică în teritoriile reprezentate de GAL cu o populație cuprinsă între 10000 – 60000 de locuitori*”. Prin urmare, propunem excluderea textului citat din norma dată.

6.1. Ținând cont de obiectivul proiectului dat, precum și de cadrul legal existent, întru asigurarea respectării principiului clarității actului normativ recomandăm, definirea în conținutul proiectului dat a termenilor „*acțiuni integrate*” și „*acțiuni multisectoriale*” care se regăsesc în cuprinsul acestuia, **art. 7 lit. d)** din proiect.

6.2. O parte din „*caracteristicile*” expuse la **art. 7 lit. e)-g)** din proiect, după conținutul său, mai curând, se integrează la norma art. 2 din proiect „*noțiuni generale*”.

7. Conform art. 8 alin. (1) din proiect calitatea de membru al GAL are „*orice persoană fizică sau juridică*”. Totodată, **art. 8 alin. (2)** prevede că „*o unitate administrativ-teritorială, o persoană fizică sau o persoană juridică face parte doar dintr-un singur GAL*”. Întru evitarea situațiilor de neconcordanță, practica legislativă prestabilită și Legea nr. 100/2017 impune ca termenii utilizați în cadrul legal în vigoare să fie constant și uniform. Tot aici, cu referire la utilizarea termenului „*unitate administrativ-teritorială*”

menționăm prevederile normei art. 4 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică unde este statuat că „unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale”. Prin urmare, recomandăm excluderea din conținutul **art. 8 alin. (2) din proiect** termenul „o unitate administrativ-teritorială.”

7.1. Prevederile **art. 8 alin. (3)** din proiect necesită a fi expuse într-o formă mai clară, în mod special, atragem atenția la termenul „*sector din cadrul GAL*”.

7.2. În contextul prevederilor art. 16 din proiect recomandăm, la **art. 8 alin. (4)**, substituirea cuvintelor „*organului competent*” prin cuvintele „*Consiliul de administrare*”.

8. Întru evitarea unor neclarități cu referire la **art. 9 alin. (1)** din proiect recomandăm:

- revizuirea (întru ajustarea acestuia la termenii deja utilizați de legislația în vigoare) și definirea în conținutul proiectului termenului „*sector public, antreprenorial și civic*”. Tot aici remarcăm termenul „*reprezentarea teritorială și sectorială*” care nu este definit în conținutul proiectului dat.

- examinarea oportunității determinării/fixării în textul normei a numărului reprezentanților din fiecare sector în parte, precum și a numărului membrilor Comitetului de constituire în general. Sau să fie stabilit un număr flexibil, procentual de reprezentare a sectoarelor public, antreprenorial și civic în Comitetul de constituire.

8.1. Din conținutul **art. 9 alin. (3)** din proiect nu este clar ce se are în vedere prin termenul „*metoda participativă*”.

9. La **art. 10 alin. (1) lit. b)** din proiect, întru asigurarea respectării exigențelor tehnicii legislative privind claritatea și precizia normei juridice, recomandăm substituirea cuvintelor „*prevederilor prezentei legi*” prin indicarea expresă a articolelor de rigoare.

9.1. La **art. 10 alin. (2)** din proiect este stabilit termenul de 30 de zile pentru examinarea și emiterea deciziilor pentru înregistrarea GAL. În aceste condiții apare întrebarea: care este termenul de examinare și emitere a deciziei prin care se refuză înregistrarea GAL?

10. La **art. 11 alin. (2)** se utilizează termenul „*teritoriul GAL*” care nu este definit de cadrul legal în vigoare și nici de prezentul proiect de lege.

10.1. Reieșind din conținutul normei **art. 11 alin. (3)** apare întrebarea: cum se procedează în cazul în care orașul are populația mai mare de 10000 de locuitori? Cum sunt organizate GAL-urile în acest caz?

10.2. Ținând cont de definițiile expuse în art. 1 din Legea nr. 436/2006, la **art. 11 alin. (4)** cuvintele „*autoritatea reprezentativă și deliberativă*” se vor substitui prin cuvintele „*consiliul local*”.

10.3. În vederea asigurării utilizării în conținutul proiectului de act normativ terminologiei juridice recomandăm revizuirea și expunerea într-o

altă redacție/ formă gramaticală a textului „*propria misiune și viziune*” de la **art. 11 alin. (6)**.

11. La **art. 13 alin. (3) lit. h)** din proiect textul normei urmează a fi completat cu cuvintele „*condițiile și*” la începutul propoziției.

11.1. Propunem completarea conținutului **alin. (3) al art. 13** cu prevederi ce ar viza: procedura și termenii de convocare a adunării generale; procedura de reorganizare și de încetare a activității GAL-ului; sursele, modul de formare și de folosire a proprietății și a altor bunuri a GAL-ului, ș.a.

12. Legea nr. 220/2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali reglementează procedura înregistrării de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (art. 1 din Legea dată), în aceste condiții propunem excluderea cuvântului „*de stat*” din **titlul art. 14** din proiect și **primul caz** de utilizare din conținutul **alin. (1)**.

12.1. Ținând cont de complexitatea, importanța și impactul obiectului de reglementare abordat prin conținutul **art. 14** din proiect remarcăm caracterul ambiguu și inexact al normei date. Prin urmare, recomandăm revizuirea conținutului acestuia întru stabilirea cu precizie și claritate actele și termenii necesari pentru înregistrarea GAL.

13. Remarcăm lipsa în conținutul proiectului a normei prin care să fie determinate condițiile și/sau temeiurile ce ar servi drept temei pentru refuz de înregistrare a GAL-ului.

14. Termenul de „*trei luni*” stabilit la **art. 16 alin. (3)** îl considerăm exagerat de mare și nejustificat iar nota informativă nu conține careva argumente în acest sens.

15. Remarcăm caracterul narativ a normei **art. 17** din proiect. Ținând cont de obiectul de reglementare recomandăm revizuirea conținutului articolului dat și expunerea acestuia într-o formă succintă, clară și concisă. Conținutul articolului să fie configurat în așa mod ca temeiurile, condițiile și modul de încetare a calității de membru al GAL să fie puse în evidență într-o ordine logică bine structurată.

15.1. În temeiul prevederilor art. 1 alin. (1) din proiect, la **art. 17 alin. (3) lit. e)** cuvintele „*grupului de acțiune locală*” se vor substitui prin abrevierea prestabilită „*GAL*”.

16. Nu este clară necesitatea introducerii în conținutul actului normativ a unui articol (**art. 18** din proiect) care în esență sa nu conține nici o normă de reglementare a aspectelor legate de reorganizarea și dizolvarea GAL și face trimitere la Codul civil fără a indica expres norma de referință.

Prin urmare, recomandăm revizuirea conținutului normei în cauză, expunerea acesteia într-o redacție nouă prin care să fie expuse clar aspectele esențiale legate de obiectul de reglementare determinat de titlul articolului.

17. Norma de la **art. 19 alin. (1) lit. e)** din proiect urmează să fie adusă în corespundere cu prevederea art. 30, astfel, considerăm oportun de specificat în conținutul proiectului dat faptul că „*directorul GAL*” este „*organul executiv*” al acestuia.

18. Norma **art. 20 alin. (2) lit. o)** se înglobează în conținutul normei **art. 20 alin. (2) lit. l).**

19. Cu referire la termenul „*Președintele GAL*” de la **art. 21 alin. (4)** din proiect menționăm că, la art. 12 autorul utilizează termenul „*directorul GAL*”. Tot aici, remarcăm că la art. 19 din proiect (unde sunt enumerate organele de conducere GAL) nici unul din subiecții de conducere GAL menționate mai sus nu se regăsesc.

19.1. Obiectăm asupra lipsei în conținutul **art. 21** „*Convocarea adunării generale*” a normelor ce ar reflecta mai detaliat: modul de înștiințare despre organizarea adunării generale ordinare; exigențele față de actele adoptate la adunarea generală; responsabilitatea de întocmire, semnare și contrasemnarea proceselor-verbale din cadrul adunării generale; ș.a.

20. Nu este clară necesitatea specificării expuse la **art. 23 alin. (1)** – „*în perioada dintre adunările generale*”.

21. **Art. 24 alin. (6)** stabilește că „*consiliul de administrare alege din rândurile membrilor săi secretarul Consiliului*”. Considerăm că, ar fi binevenit de menționat care sunt funcțiile/competențele secretarului în cadrul Consiliului.

22. La **art. 26** din proiect sunt statuate atribuțiile Președintelui GAL, totodată, proiectul nu prevede criteriile pentru a accede în această funcție.

23. Cu referire la trimiterea la „*articolul 7 alineatul (2)*” din conținutul **art. 27 alin. (4)** menționăm că, art. 7 din proiect nu conține alineate ca parte a structurii.

24. La **art. 28 alin. (1)** nu este clar ce se subînțelege prin termenul „*gestiunii GAL*”. Ținând cont de obiectul de reglementare al articolului dat, considerăm că ar fi binevenit de specificat că, de competența Comisiei de cenzori ține „*supravegherea activității financiar-economice a GAL-ului*”.

24.1. Întru evitarea conflictelor de interese la **art. 28 alin. (2) lit. b)** cuvântul „*membrii*” se va substitui prin cuvântul „*membrilor*”.

24.2. La **art. 28 alin. (5)** recomandăm de stabilit expres în conținutul normei termenul, sau perioada în care structurile vizate prezintă documentele privind activitatea sa financiar-economică în cadrul GAL.

25. În conținutul **art. 29** din proiect autorul operează cu termenul „*persoane cu funcții eligibile*” fără a specifica/determina în conținutul proiectului care sunt aceste „*funcții eligibile*”.

25.1. Remarcăm caracterul coruptibil a normei de la **art. 29 alin. (5) lit. a)** ce poate atrage ulterior interpretări abuzive.

25.2. Întru evitarea unor eventuale neconcordanțe/neclarități, precum și interpretări abuzive din partea celor ce vor aplica norma respectivă, recomandăm revizuirea termenului „*lipsa repetată de la ședințele planificate*” de la **art. 29 alin. (5) lit. b)** în vederea stabilirii numărului exact de absențe de la ședințe, în urma cărora survine revocarea.

26. Ținând cont de prevederile art. 19 alin. (1) lit. e) din proiect, precum și de norma **art. 30**, în ansamblu, întru evitarea unor eventuale neconcordanțe și asigurarea clarității normei juridice, considerăm oportun de specificat în conținutul proiectului dat faptul că „*directorul GAL*” este „*organul executiv*” al acestuia.

26.1. Prevederile ce vizează concursul la care se face referire în conținutul **art. 30 alin. (1)-(2)** necesită a fi expuse mai clar: actul în temeiul căruia acesta se organizează; procedura de selectare; procedura de contestare a rezultatelor; organul de competență căruia ține soluționarea conflictelor; etc.

26.2. Norma **art. 30 alin. (4) lit. d)** necesită a fi revizuită prin prisma exigențelor stabilite la art. 54 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 100/2017 privind „*respectarea strică a regulilor gramaticale*”.

26.3. În conținutul **art. 30** autorul a abordat mai multe probleme care, considerăm că, au fost expuse/reglementate într-un mod insuficient de clar. Reieșind din obiectul de reglementare și subiectele reflectate la articolul dat, recomandăm expunerea acestora în articole separate mai detaliat și mai explicit.

27. În conținutul normei **art. 36 alin. (6)** remarcăm cuvintele „*un termen rezonabil*” care poartă un caracter potențial coruptibil și poate atrage interpretări abuzive. Prin urmare, se impune necesitatea revizuirii și expunerii acestuia într-o redacție nouă, mai clară.

28. La **art. 38**, pentru un grad sporit de claritate, propunem includerea în textul proiectului a unei norme care ar stabili momentul intrării în vigoare a legii și care ar putea fi la expirarea a 12 luni din momentul publicării legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

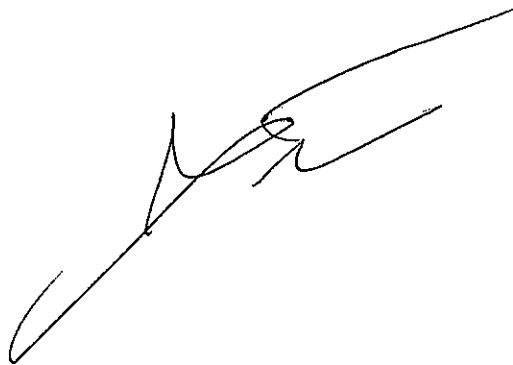
29. Prevederile **art. 39** din proiect nu corespund rigorilor stabilite „*dispozițiilor tranzitorii*” de la art. 48 din Legea nr. 100/2017. Conținutul articolului dat, în esență, este un proiect de modificarea a doua acte normative care necesită a fi înaintat separat de prezentul proiect de act normativ. Prin urmare, recomandăm excluderea acestuia din conținutul proiectului.

30. În urma examinării textului proiectului dat, per total, obiectăm conținutul prea general și incert al 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 responsabilitatea GAL, formele de răspundere, 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.

ex. Elena Geru
tel. 820-580



Ion Creangă,
Șef Direcție