RAPORT DE EXPERTIZĂ

La proiectul Lege pentru modificarea Legii nr. 50/2021 cu privire la grupurile de acțiune locală (art.2, 3, 8, ș.a.)

Tipul actului vizat de proiect:

Înregistrat cu nr.

Domeniul:

din:

I. EVALUAREA GENERALĂ

1. Autor al actului normativ este Guvernul , autor nemijlocit - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare

2. Categoria actului normativ propus: Lege organică , ceea ce corespunde/nu corespunde art.72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Inițiativa legislativă vine din partea Guvernului Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.104 din 14.02.2024, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(1) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.
Proiectul de lege a fost elaborat nemijlocit de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, de comun cu Rețeaua Națională LEADER, asociația ce vine să promoveze abordarea LEADER în Republica Moldova, susținând și reprezentând interesele Grupurilor de Acțiune Locală.

Proiectul este promovat în calitate de lege organică, categorie de lege care corespunde exigențelor art. 72 din Constituţie şi Legii 100/2017 privind actele normative.

Expertul nu are obiecţii la categoria actului

3. Scopul promovării proiectului

Potrivit Notei informative, elaborarea proiectului de lege a fost generată de ultimele modificări operate în legislația națională în urma identificării unor situații incerte în aplicarea Legii nr.50/2021 cu privire la grupurile de acțiune locală (în continuare- Legea nr.50/2021), inclusiv urmare adoptării unei legi noi privind subvenționarea în agricultură și mediul rural (Legea nr.71/2023), care stă la baza finanțării grupurilor de acțiune locală.

Proiectul de lege urmărește:
• aducerea în concordanță a actului normativ cu prevederile Legii nr.71/2023 cu privire la subvenționarea în agricultură și mediul rural, precum și îmbunătățirea condițiilor de înregistrare și funcționare a grupurilor de acțiune locală (în continuare - GAL).
• asigurarea unei politici constante de dezvoltare a mediului rural, prin implementarea Programului LEADER în Republica Moldova atât din Fondul național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural, cât și din mijloacele financiare parvenite de la partenerii de dezvoltare.
• prin intermediul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, care este autoritatea administrației publice centrale, responsabilă de implementarea Programului LEADER, împreună cu partenerii de dezvoltare va contribui la adoptarea bunelor practici în procesul de dezvoltare a economiei locale, crearea noilor locuri de muncă, mobilizarea comunității, îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale, precum și crearea noilor servicii digitale, care să corespundă nevoilor rezidenților din zonele rurale.

4. Respectarea transparenței decizionale

În conformitate cu prevederile pct. 177 din Hotărârea Guvernului nr. 610/2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului și în scopul respectării art.9 din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, anunțul de inițiere a elaborării proiectului a fost plasat pe pagina web a Ministerului www.maia.gov.md la data de 18 mai 2023, compartimentul Transparența decizională la rubrica Proiecte de documente.

Propunerile de modificare a Legii nr.50/2021 au fost puse în discuție în cadrul a 6 forumuri regionale ale grupurilor de acțiune locală, organizate de Rețeaua Națională LEADER în a doua jumătate a semestrului anului 2023.

Ministerul, prin Ordinul nr.121 din 28 septembrie 2023, a creat un grup de lucru responsabil de elaborarea proiectului supus expertizei.

Proiectul propriu zis a fost plasat pe pagina web oficială a MAIA și pe platforma guvernamentală, pentru consultări publice.

Proiectul a fost avizat de către autoritățile publice și instituțiile interesate, implicate în procesul de punere în aplicare.
În conformitate cu art.35 și art.37 din Legea nr.100/2017 proiectul de lege a fost expertizat de către Centrul Național Anticorupție și Ministerul Justiției.

În această ordine de idei, se constată respectarea transparenței procesului decizional și a etapelor premergătoare înregistrării proiectului actului normativ în procesul legislativ în Parlament, precum respectarea termenelor de plasare pe paginile web și consultarea publică a proiectului.

Etapele transparenței procesului decizional nu au fost respectate

Termenele de plasare și consultare a proiectului au fost respectate

Sinteza recomandărilor pe pagina web a autorului a fost plasata

II. FUNDAMENTAREA PROIECTULUI

5. Structura notei informative

Nota informativă respectă structura prevăzută de anexa Legii nr. 100/2017 și include secțiunile prevăzute de aceasta.

Nota informativă corespunde structurii

6. Suficienţa argumentării.

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;
e) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare;
f) avizarea și consultarea publică a proiectului.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Textul proiectului corespunde scopului anunțat în nota informativă și se constată lipsa elementelor de coruptibilitate în acest sens.

Argumentarea e suficientă

7. Compatibilitatea cu legislaţia comunitară şi alte standarde internaţionale.

Conform notei informative, proiectul de lege nu necesită expertiza de compatibilitate.

Nota / proiectul nu conţine referinţe la acquis-ul comunitar

Nota / proiectul nu conţine referinţe la alte standarde internaţionale relevante

8. Fundamentarea economico-financiară.

Art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, prevede expres că nota informativă trebuie să conțină „e) fundamentarea economico-financiară".

Potrivit notei informative proiectul nu necesită mijloace financiare pentru punerea în aplicare a modificărilor propuse și implementarea la general a actului normativ.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare

Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară

9. Analiza impactului de reglementare.

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este necesară

Analiza impactului de reglementare a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

10. Analiza ex-ante.

Dosarul proiectului nu conține analiza ex-ante.
Alineatul (2) al art. 25 al Legii 100/2017 prevede expres că ”În cazul unui proiect care prevede reglementări cu impact asupra bugetului şi/sau care prevede reorganizări şi reforme structurale ori instituționale, în calitate de studiu de cercetare se realizează analiza inițiativei de elaborare a actului normativ, conform metodologiei de analiză ex ante aprobate de către Guvern. Dosarul proiectului nu conține analiza ex-ante.

Analiza ex-ante a proiectului nu este necesară

Analiza ex-ante a proiectului nu este suficient argumentată/documentată

III. EVALUAREA DE FOND

11. Stabilirea şi promovarea unor interese / beneficii.

Cu referire la modificările propuse la pct.7 din proiect în partea ce vizează modificarea art.13 alin.(1) coroborate cu pct.20 din proiect în partea ce vizează completarea Legii nr.50/2021 cu art.361, menționăm că cumularea de către organul central de specialitate a competențelor de a elabora și aproba reglementări, de a controla aplicarea acestora și de a sancționa subiecții vizați poate conduce la însușirea unor atribuții excesive de reglementare de către acest organ, ceea ce ar putea afecta coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice. În plus, absența unei separări clare a acestor competențe ar putea contribui la apariția altor aspecte cu un risc semnificativ de coruptibilitate, cum ar fi extinderea atribuțiilor discreționare, stabilirea arbitrară a termenelor pentru furnizarea serviciilor, impunerea unor cerințe excesive pentru exercitarea anumitor drepturi și acceptarea incidentelor de integritate/riscurilor de corupție de către factorii de decizie responsabili cu implementarea normelor respective. Este esențial să se asigure o separare clară a competențelor și să se instituie mecanisme adecvate de monitorizare și control pentru a preveni abuzurile și pentru a promova un cadru normativ și administrativ transparent și echitabil.

Referitor la pct.15 din proiect în partea ce vizează abrogarea alineatului (9) din articolul 30 din Legea nr.50/2021 considerăm că este nejustificată întrucât acesta stabilește clar că persoanele responsabile pentru încălcarea legii poartă răspundere disciplinară sau contravențională, iar în cazurile mai grave, în care faptele constituie infracțiuni, acestea sunt supuse răspunderii penale. Acest principiu este crucial pentru asigurarea unei responsabilități adecvate și proporționale în fața legii pentru cei care încalcă normele legale.

Prevederea referitoare la răspunderea contravențională sau penală servește ca un instrument de descurajare pentru încălcările grave ale legii. Persoanele care sunt conștiente că încălcările lor ar putea avea consecințe penale mai serioase sunt mai puțin susceptibile să încalce regulile în mod deliberat sau să comită acte ilegale.

Răspunderea penală pentru încălcările legii în cadrul grupurilor de acțiune locală este esențială pentru protejarea intereselor publice și pentru menținerea integrității acestor organizații.

În concluzie, abrogarea alineatului (9) din articolul 30 ar putea submina integritatea și eficacitatea sistemului de guvernanță locală. Prin urmare, este esențial să se mențină această prevedere pentru a asigura un cadru juridic solid și pentru a promova respectarea legii în cadrul grupurilor de acțiune locală.

Proiectul promovează interese, beneficii

Promovarea intereselor/beneficiilor se face cu respectarea interesului public

12. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.

După o examinare atentă a proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2021 privind grupurile de acțiune locală, nu au fost identificate prejudicii semnificative care ar putea fi aduse prin aplicarea acestui act normativ.
În primul rând, proiectul de lege pare să fie în concordanță cu obiectivele inițiale ale Legii nr. 50/2021 și cu principiile generale ale guvernanței locale și dezvoltării comunitare. Acest lucru indică faptul că modificările

propuse nu urmăresc să submineze sau să compromită scopurile inițiale ale legii.
În al doilea rând, proiectul de lege nu pare să creeze disfuncționalități majore în funcționarea grupurilor de acțiune locală sau să introducă ambiguități care ar putea genera interpretări eronate sau conflicte în implementarea sa.
De asemenea, proiectul de lege nu pare să afecteze negativ interesele sau drepturile membrilor comunităților locale sau ale altor părți interesate relevante. Nu există prevederi care să submineze participarea publică sau să limiteze accesul la resurse și servicii pentru cetățeni.
Mai mult, proiectul de lege pare să fie rezultatul unui proces de consultare și deliberare adecvat, în care au fost luate în considerare diverse perspective și preocupări.
În concluzie, în urma examinării proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2021 privind grupurile de acțiune locală, nu au fost identificate prejudicii semnificative care să fie aduse prin aplicarea acestuia. Cu toate acestea, este important ca procesul de monitorizare și evaluare să continue după adoptarea legii pentru a asigura că aceasta funcționează în conformitate cu intențiile sale și că nu apar efecte nedorite sau neașteptate.

La aplicare, proiectul nu va aduce prejudicii

Prejudicierea intereselor/beneficiilor nu se face cu respectarea interesului public

13. Vulnerabilitatea proiectului din perspectiva drepturilor omului

Analiza prevederilor proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 50/2021 privind grupurile de acțiune locală, din perspectiva drepturilor omului, evidențiază că acesta nu prezintă vulnerabilități semnificative în ceea ce privește acest aspect.

În primul rând, proiectul de lege poate fi considerat compatibil cu standardele și principiile internaționale ale drepturilor omului. Aceasta înseamnă că, în procesul de elaborare a acestuia, s-a acordat o atenție adecvată protejării și promovării drepturilor fundamentale ale indivizilor și comunităților.

În al doilea rând, proiectul de lege nu pare să conțină dispoziții care ar putea afecta negativ exercitarea drepturilor omului recunoscute la nivel național și internațional. De exemplu, nu sunt incluse prevederi care să restricționeze libertatea de exprimare, dreptul la asociere sau alte drepturi fundamentale.

De asemenea, proiectul de lege nu pare să promoveze discriminarea sau să creeze obstacole pentru accesul egal la servicii și resurse pentru toți membrii societății.

În concluzie, în baza analizei prevederilor proiectului de lege, se poate concluziona că acesta nu prezintă vulnerabilități semnificative din perspectiva drepturilor omului. Cu toate acestea, este important ca această evaluare să fie continuată pe parcursul dezbaterilor legislative și să se țină cont de orice preocupări sau observații exprimate de către organizațiile și experții în domeniul drepturilor omului.

Proiectul respectă drepturile/libertăţile

14. Compatibilitatea proiectului cu prevederile cadrului normativ național

Adoptarea și punerea în aplicare a prevederilor proiectului nu impune necesitatea aprobării unui act normativ de implementare a legislației privind grupurile de acțiune locală.

Proiectul este compatibil cadrului normativ naţional

15. Analiza detaliată a prevederilor

Nr. obiecției	Art.	Text	Obiecții	Elemente de coruptibilitate/vulnerabilitate	Recomandări
1	Art. unic Pct. 7.	Articolul 13 va avea următorul cuprins: „Articolul 13. Stabilirea conformității actelor de constituire (1) Organul central de specialitate, în baza unei proceduri aprobate de acesta, emite decizia de conformitate a actelor de constituire a GAL-ului cu principiile Programului LEADER.	Cumularea de către organul central de specialitate a competențelor de a elabora și aproba reglementări, de a controla aplicarea acestora și de a sancționa subiecții vizați poate conduce la însușirea unor atribuții excesive de reglementare de către acest organ, ceea ce ar putea afecta coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice.	Array	Se propune substituirea termenului „acesta” cu termenul „Guvern”.
2	Art. unic Pct. 15.	Articolul 30: alineatul (9) se exclude.	Abrogarea alineatului (9) din articolul 30 din Legea nr.50/2021 considerăm că este nejustificată întrucât acesta stabilește clar că persoanele responsabile pentru încălcarea legii poartă răspundere disciplinară sau contravențională, iar în cazurile mai grave, în care faptele constituie infracțiuni, acestea sunt supuse răspunderii penale. Acest principiu este crucial pentru asigurarea unei responsabilități adecvate și proporționale în fața legii pentru cei care încalcă normele legale.	Array	Se propune păstrarea redacției actuale ale alin.(9)

IV. CONCLUZII

1. Analiza propunerilor normative relevă unele neajunsuri ce ar putea conduce la disfuncționalități în procesele administrative asociate:

a) Cumularea de către Organul Central de Specialitate a competențelor de a elabora acte, a controla aplicarea acestora și de a sancționa subiecții implicați, inclusiv:
Aprobarea procedurii de examinare a actelor de constituire a Grupului de Acțiune Locală (GAL), emiterea recomandărilor către GAL și luarea deciziei privind conformitatea acestora cu principiile Programului LEADER;
Lichidarea GAL la cererea Organului Central de Specialitate, pe baza unei decizii de neconformitate a activității GAL-ului cu principiile Programului LEADER.

b) Interpretarea extensivă de către subiecții responsabili de examinarea/investigarea eventualelor abateri săvârșite/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, a gravității încălcărilor statutului și a

regulamentelor interne ale GAL-ului, sau constatarea prejudicierii imaginii GAL-ului sau discreditarea calității de membru al GAL-ului.

c) Exonerarea de răspundere contravențională a persoanelor responsabile de încălcarea prevederilor Legii cu privire la Grupurile de Acțiune Locală nr. 50 din 09 aprilie 2021, în cazul în care faptele săvârșite nu constituie infracțiuni ce implică răspundere penală sau contravențională.
2. Proiectul trebuie ajustat exigențelor tehnicii legislative, în special celor ce țin de limbaj, ortografie și punctuație. Astfel, în corespundere cu art. 54 din Legea nr. 100/2017, proiectul ar trebui să respecte următoarele reguli:
- conținutul trebuie să se expună într-un limbaj simplu, clar și concis, pentru a se exclude orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale, de ortografie și de punctuație;
- într-o frază trebuie să fie exprimată o singură idee;
- terminologia utilizată trebuie să fie constantă, uniformă și să corespundă celei utilizate în alte acte normative;
- noțiunea trebuie să fie redată prin termenul respectiv, evitându-se definiția acesteia sau utilizarea frazeologică, aceleași noțiuni trebuie să se exprime prin aceiași termeni;
- trebuie să se evite tautologiile juridice;
- noțiunile utilizate trebuie să fie, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, în conformitate cu terminologia juridică. Dacă un termen este polisemantic, sensul în care este folosit trebuie să decurgă cu claritate din text;
- verbele trebuie să se utilizeze, de regulă, la timpul prezent.

3. Considerăm că Nota informativă trebuie revizuită, în vederea unei argumentări justificate asupra tuturor modificărilor propuse. Introducerea elementelor noi în Legea nr.50/2021, fără a confirma necesitatea operării acestora și finalitățile urmărite, acordă Notei informative un caracter general, chiar dacă Nota informativă are structura stabilită de Legea nr.100/2017.

Implementarea propunerilor normative poate contribui la atingerea obiectivelor dorite, fără a afecta interesul public general, în condițiile respectării recomandărilor incluse în prezentul raport de expertiză.