



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO24/9663 din 10.05.2024

la proiectul de lege cu privire la spațiile de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei (număr unic 161/MEn/2024)

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 Energiei, 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."*

Proiectul, însoțit de nota informativă și anunțurile inițierea elaborării proiectului și consultarea publică a acestuia, se regăsesc pe pagina web oficială a autorului, după cum urmează: <https://particip.gov.md/ro/document/stages/consultarea-publica-a-proiectului-de-lege-cu-privire-la-spatiile-de-testare-inovativa-in-materie-de-reglementare-in-domeniul-energiei/12101> <https://particip.gov.md/ro/document/stages/consultarea-publica-a-proiectului-de-lege-cu-privire-la-spatiile-de-testare-inovativa-in-materie-de-reglementare-in-domeniul-energiei/12101>

//particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-despre-initierea-procesului-de-elaborare-a-proiectului-legii-cu-privire-la-spatiile-de-testare-inovativa-in-materie-de-reglementare-in-domeniul-energiei/12071

Astfel, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este crearea unui cadru normativ general pentru punerea în aplicare a unui mecanism de reglementare a experimentelor în sectorul energetic pentru a efectua teste temporare, în scopul de a crea produse, tehnologii, servicii, modele de afaceri și noi abordări inovatoare în ceea ce privește producția, furnizarea sau consumul de energie.

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

Implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea scopului scontat al proiectului, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile respectării recomandărilor potrivit Capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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”.*

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *denumirea autorului* proiectului actului normativ (Ministerul Energiei);
- *condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ* (Dezvoltarea inovațională mai redusă a întreprinderilor/societăților moldovenești este considerabil îngreunată de intensitatea redusă a activităților de cercetare și dezvoltare în cadrul companiilor);
- *descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene* (nu conține norme privind armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene);
- *principalele prevederi* ale proiectului și evidențierea elementelor noi (*i*) autorul a sistematizat structura proiectului (8 capitole ce vizează: • Scopul și domeniul de aplicare a legii, principii, definiții; Atribuțiile entităților publice și Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei; Procedurile de selecție pentru participarea în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei. Evaluarea cererilor de participare; Regimul de funcționare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul

energiei autorizat. Dreptul de retragere și încetarea participării în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare; Activitatea de Consiliere și Suport în cadrul spațiului de testare inovativă în materie de reglementare; Monitorizarea, evaluarea și verificarea activităților în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare; termenul de intrare în vigoare, precum și acțiunile pe care trebuie să le întreprindă Guvernul pentru implementarea legii; ii) *subsecvent autorul a evidențiat* noțiunile vizate de proiect, după cum urmează: - Comisia emite recomandarea cu privire la aprobare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare *pentru care sunt prevăzute derogari* de la anumite dispoziții ale cadrului de reglementare în domeniul energiei, al amenajării teritoriului, al construcțiilor, mineritului, protecției mediului, conservării naturii, gospodăririi apelor, protecția patrimoniului cultural și instalării, exploatarea și racordării instalațiilor de producere a energiei electrice de la normele de procedură fiscală, urmând ca Guvernul să adopte prin Hotărâre de Guvern *decizia de aprobare sau respingere a proiectului respectiv* - Spațiul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei poate fi admis pentru a fi pusă testării pentru o perioadă care să permită testarea tehnologiilor, produselor, abordărilor sau a altor aplicații noi și avansate existente, dar nu mai mult de 7 (șapte) ani, cu posibilitatea prelungirii justificate cu o perioadă de maxim 5 (cinci) ani; - Punerea în aplicare a proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei este supravegheată de o Comisie pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei, aceasta având competențe de verificare a conformității modului de derulare a proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei cu Decizia de aprobare a acestora);

- *modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare* (Proiectul de Lege cu privire la spațiile de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei include în dispoziții tranzitorii propuneri pentru modificarea unor acte normative, necesare pentru implementarea prevederilor Legii, în conformitate cu prevederile din alin.(4). Art.62 Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative).

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”. Potrivit notei informative a proiectului *implementarea proiectului nu va necesita alte cheltuieli suplimentare din bugetul de stat.*

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 este expus, în mare parte, într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

Totodată, se remarcă utilizarea unor expresii ambigui (“în baza următoarelor criterii cumulative de

eligibilitate”; ”contribuie la”; ”după caz”; ”considerate esențiale”), care pot determina incertitudine la etapa implementării normei și multiple riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

Mecanismul vizat de proiect în contextul reglementării prerogativei Guvernului de a aproba proiectele testare inovativă și individualizării regimului juridic aplicabil urmează a fi revizuit prin prisma principiilor generale de drept și rigorilor de tehnică vizate de art.3, 5, 7, 14 al Legii nr. 100/2017, conform recomandărilor vizate de Capitolul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Prevederile proiectului vizează preponderent activitatea Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei și a entităților publice care vor delega reprezentanță în componența acesteia (conform prevederilor art.13 al proiectului – organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei/pentru resurse naturale și mediu; Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Consiliul Concurenței; Serviciul de Informații și Securitate; Universitatea Tehnică a Moldovei; Centrul Național pentru Energie Durabilă; Institutul de Energetică). Analiza prevederilor propuse, denotă unele deficiențe de reglementare, ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative și multiple riscuri de corupție aferente:

- *asigurării accesului* autorităților administrației publice și al publicului larg *la informații* în domeniul punerii în aplicare a spațiilor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei;
- *aprobarea recomandărilor* de către Comisia pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei privind solicitările privind implementarea proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare;
- conlucrarea cu APL în contextul examinării relevanței proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic;
- reglementării lacunare a procedurii administrative ce vizează mecanismul impunerii de către Guvern a măsurilor, apreciate ca fiind necesare, pentru a restabili situația existentă anterioară punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic;
- exercitării unor atribuții extensive de reglementare de către Executiv în contextul aprobării unui proiect de testare inovativă și stabilirii în fiecare caz aparte, a regimului juridic aplicabil;
- retragerii dreptului participantului de a opera proiectul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare

Carențele prenotate, sunt examinate suplimentar în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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 Drepturilor Omului.

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

- 1 -

Art.3 alin.(1)

Articolul 3. Criterii de eligibilitate (1) Decizia de aprobare a punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei se emite în baza următoarelor criterii cumulative de eligibilitate:

Obiecții:

Utilizarea expresiei "în baza următoarelor criterii cumulative de eligibilitate:" atribuie caracter ambiguu normei și poate determina interpretarea extensivă a atribuțiilor exercitate în context de către agenții publici. Deficiența prenotată, denotă neîntrunirea exigențelor vizate de art.3 alin.(1) lit.d) și art.54 alin.(1) lit.a) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, sub aspectul predictibilității normelor juridice.

Recomandări:

Substituirea expresiei "în baza următoarelor criterii cumulative de eligibilitate:" cu expresia "la întrunirea cumulativă a următoarelor criterii de eligibilitate".

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.5, 12, 24

Articolul 5. Definiții

Regimul de testare inovativă în materie de reglementare - un regim juridic stabilit în conformitate cu decizia de aprobare a Guvernului pentru proiecte individuale de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei.

Decizie de aprobare - decizia emisă de către Guvern în conformitate cu prevederile legii, prin care se aprobă un proiect de testare inovativă în materie de reglementare, în baza căreia participantul deține drepturile și obligațiile de a desfășura activitățile pentru a crea produse, tehnologii, servicii, modele de afaceri și noi abordări inovatoare în domeniul producției, stocării, furnizării, distribuției sau consumului de energie și care stabilește derogări de la prevederile legale în domeniul energiei, amenajării teritoriului, construcțiilor, mineritului, protecției mediului, conservării naturii, gospodăririi apelor, protecției patrimoniului cultural și instalării, exploatarea și racordării instalațiilor de producere a energiei, de la normele de procedură fiscală sau de la orice alte prevederi legale, prevăzute la dispoziții tranzitorii care împiedică sau îngreunează în mod substanțial punerea în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare. Derogările de la prevederile legale se aplică în conformitate cu legislația.

Articolul 12. Activități în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare

(1) Titularul unei decizii de aprobare își desfășoară activitățile în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare în conformitate cu prevederile legii, ale altor acte normative aplicabile, precum și ale deciziilor de aprobare.

(2) În conformitate cu prevederile legii, ale altor acte normative aplicabile, precum și ale deciziei de aprobare se stabilesc derogările de la legislația în vigoare. În acest sens, Guvernul, prin decizia de aprobare, acordă o derogare de la prevederile specifice din domeniul energiei, amenajării

teritoriului, construcțiilor, mineritului, protecției mediului, conservării naturii, gestionării apelor, protecției patrimoniului cultural și instalării, exploatarei și racordării instalațiilor de producere a energiei, de la normele de procedură fiscală sau de la orice altă prevedere legală, care împiedică sau îngreunează în mod substanțial punerea în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare. Facilitățile acordate prin decizia de aprobare nu vor include nicio derogare de la obligația de a plăti taxe și impozite sau de la nivelul taxelor și tarifelor de impozitare aplicate în conformitate cu legislația în vigoare.

(3) În conformitate cu prevederile legii și actelor normative aplicabile, Guvernul, prin decizia de aprobare, stabilește că nu se vor aplica sancțiuni administrative, exonerând de la răspundere participantul pentru acțiunile și/sau omisiunile acestuia legate strict de implementarea proiectului de testare inovativă în materie de reglementare, desfășurat în conformitate cu decizia de aprobare.

Articolul 24. Regimul de funcționare a proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic

(2) Participanții asigură siguranța tehnică, funcționarea, fiabilitatea și eficiența producerii, transportului, distribuției și furnizării de energie și resurse energetice, în conformitate cu actele normative care reglementează activitățile energetice, cu excepția derogărilor de la prevederile legale acordate prin decizia de aprobare.

Obiecții:

Primo, se remarcă faptul că utilizarea noțiunii de "decizie de aprobare" nu corespunde terminologiei vizate de art.102 alin.(1)-(2), (5) al Constituției RM, art.6, art.14 al Legii nr.100/2017, art.22 alin.(2) lit.h) alin.(3) al Legii nr.136/2017 și practicii de reglementare relevante în context. În context, reținem faptul că utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen/aceluiași termen pentru fenomene diferite reprezintă folosirea neuniformă sau necorespunzătoare a noțiunilor în textul reglementării prin recurgerea la sinonime pentru a desemna același fenomen și/sau prin aplicarea aceleiași noțiuni la menționarea fenomenelor distincte, determină caracterul neuniform al terminologiei utilizate și poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei (tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării, etc.).

Conform art.102 alin.(1)-(2), (5) al Constituției RM: *Articolul 102 Actele Guvernului. (1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.*

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106².

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

(5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.

Conform art.6, art.14 al Legii nr.100/2017: *Articolul 6. Categoriile actelor normative Legislația Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative:*

a) Constituția Republicii Moldova;

b) legile și hotărârile Parlamentului;

c) decretul Președintelui Republicii Moldova;

d) hotărârile și ordonanțele Guvernului;

e) actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate;

f) actele normative ale autorităților publice autonome;

g) actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special;

h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.

Articolul 14. Hotărârea Guvernului. (1) Hotărârea Guvernului este un act care se adoptă de către Guvern

- pentru: a) exercitarea atribuțiilor Guvernului și pentru organizarea executării legilor;
b) aprobarea proiectelor de lege, proiectelor de hotărâre a Parlamentului și proiectelor de decret al Președintelui Republicii Moldova, inițiate de către Guvern;
c) inițierea negocierilor asupra tratatelor internaționale;
d) alte scopuri pentru care este necesară adoptarea unei hotărâri de Guvern.
(2) Relațiile sociale care necesită o reglementare detaliată se stabilesc prin regulamente, instrucțiuni, statute, reguli, metodologii, aprobate prin hotărâre de Guvern.

Conform art.22 alin.(2) lit.h) alin.(3) al Legii nr.136/2017: **Articolul 22. Atribuțiile Prim-ministrului** (2) Prim-ministrul exercită următoarele atribuții: h) în exercitarea funcțiilor și atribuțiilor sale, emite decizii privind organizarea activității ministerelor și altor autorități administrative centrale și structurilor organizaționale din sfera lor de competență;

(3) În exercitarea funcțiilor și atribuțiilor sale, Prim-ministrul emite decizii.

Redacția propusă spre examinare, vizează prerogativa Guvernului, de a determina prin decizia de aprobare a unui proiect de testare inovativă, în fiecare caz aparte, regimul juridic aplicabil ("acordă o derogare de la prevederile specifice din domeniul energiei, amenajării teritoriului, construcțiilor, mineritului, protecției mediului, conservării naturii, gestionării apelor, protecției patrimoniului cultural și instalării, exploatării și racordării instalațiilor de producere a energiei, de la normele de procedură fiscală sau de la orice altă prevedere legală"; " stabilește că nu se vor aplica sancțiuni administrative, exonerând de la răspundere participantul pentru acțiunile și/sau omisiunile acestuia legate strict de implementarea proiectului de testare inovativă în materie de reglementare, desfășurat în conformitate cu decizia de aprobare"). Cu referire la mecanismul reglementat, se impune clarificarea unor aspecte ce țin de clasificarea, ierarhica și corelația normelor juridice prin prisma principiilor generale de drept și rigorilor de tehnică vizate de art.3, 5, 7, 14 al Legii nr.100/2017, după cum urmează:

Articolul 3. Principiile activității de legiferare (1) La elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii:

- a) constituționalitatea;
- b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale;
- c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;
- d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice;
- e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității;
- f) respectarea ierarhiilor actelor normative.

(2) La elaborarea unui act normativ care reglementează activitatea de întreprinzător se respectă principiile stabilite de Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător.

(3) Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.

(4) Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care:

- a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;
- b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Articolul 5. Clasificarea normelor juridice

(1) În funcție de caracterul lor, normele juridice se împart în generale, speciale și derogatorii.

(2) Normele juridice generale sînt aplicabile fie tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept, fie unor categorii de raporturi sau de subiecți, fără a-și pierde caracterul de generalitate.

(3) Normele juridice speciale sînt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

(4) Normele juridice derogatorii sînt diferite în raport cu reglementarea-cadru în materie și sînt aplicabile unei situații determinate. În caz de divergență între o normă generală sau specială și o normă derogatorie,

care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma derogatorie.

Articolul 7. Corelația actelor normative

(1) Forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sînt stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative.

(2) Actul normativ cu forță juridică superioară poate modifica sau abroga un act normativ cu forță juridică inferioară al aceluiași emitent. În cazul modificării exprese a actului inferior, modificarea are aceeași forță juridică ca și actul modificat.

(3) În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art.5 alin.(3) și (4).

Astfel, atenționăm asupra faptului că, actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică competentă să le adopte. În conformitate cu art. 102 din Constituție, art. 37 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, art. 44 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, hotărârile Guvernului se adoptă pentru exercitarea atribuțiilor constituționale și celor ce decurg din Legea cu privire la Guvern, precum și pentru organizarea executării legilor.

În aceeași ordine de idei, urmând jurisprudența Curții Constituționale, atenționăm că, Guvernul, fiind o autoritate a puterii executive, are rolul de a executa legile. Hotărârea Guvernului este un act juridic secundum legem, Guvernul, exercitând atribuția de executare a legilor, la promovarea unor acte normative nu poate intra în aria de competență a autorității legislative.

În acest sens, subliniem că, Curtea Constituțională a menționat că, actul normativ subordonat legii nu poate conține norme primare, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii sau ale actului normativ superior și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege sau actul superior. De asemenea, actul normativ nu poate interveni în domeniul nereglementate de lege (Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 28 octombrie 2016, §71).

Recomandări:

1. *Revizuirea* prin prisma art.102 alin.(1)-(2), (5) al Constituției RM și art.6, art.14-15 al Legii nr.100/2017 a categoriei de act al Guvernului prin care se aprobă un proiect de testare inovativă în materie de reglementare (Substituirea pe parcursul normelor vizate supra a noțiunii de "decizie de aprobare").

Astfel, regimul juridic aplicabil, facilitățile acordate și eventuala exonerare de răspundere a participantului constituie obiectul de reglementare a proiectului de lege supus expertizei și urmează să se regăsească ad literam în textul legii (conform argumentării vizate de autor în nota de argumentare a proiectului: "Comisia pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei emite recomandarea cu privire la aprobare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare pentru care sunt prevăzute derogări de la anumite dispoziții ale cadrului de reglementare în domeniul energiei, al amenajării teritoriului, al construcțiilor, mineritului, protecției mediului, conservării naturii, gospodăririi apelor, protecția patrimoniului cultural și instalării, exploatării și racordării instalațiilor de producere a energiei electrice de la normele de procedură fiscală, urmând ca Guvernul să adopte prin Hotărâre de Guvern decizia de aprobare sau respingere a proiectului respectiv").

3. La noțiunea Decizie de aprobare, expresia "și care stabilește derogări de la prevederile legale în domeniul energiei, amenajării teritoriului, construcțiilor, mineritului, protecției mediului, conservării naturii, gospodăririi apelor, protecției patrimoniului cultural și instalării, exploatării și racordării instalațiilor de producere a energiei, de la normele de procedură fiscală sau de la orice alte prevederi legale" de substituit cu expresia "și care beneficiază de derogările".

4. Art.12 alin.(2) excluderea expresiei "Facilitățile acordate prin".

5. Art.24 alin.(2) expresia "acordate prin decizia de aprobare" urmează a fi substituită cu expresia "prevăzute la dispoziții tranzitorii" (similar reglementării noțiunii Decizie de aprobare)

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Atribuții extensive de reglementare
- Concurența normelor de drept
- Norme de blanchetă defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

- 3 -

art.7 lit.g)

Articolul 7. Atribuțiile organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei [...] g) contribuie la asigurarea accesului autorităților administrației publice și al publicului larg la informații în domeniul punerii în aplicare a spațiilor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei

Obiecții:

Întru eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității entităților publice, stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor, se garantează accesul la informații de interes public cu privire la activitatea entităților publice. Asigurarea accesului la informații de interes public, constituie o măsură de asigurare a integrității instituționale, vizată de art.10 alin.(1) lit.k), art.21 al Legii Integrității nr.82 din 25 mai 2017, care transpun standardele internaționale vizate de art.13 al Convenției ONU împotriva corupției.

Utilizarea în context a cuvintelor "contribuie la" atribuie caracter ambiguu atribuțiilor exercitate în context de către entitatea publică/agentul public vizat de asigurarea accesului autorităților administrației publice și al publicului larg la informații în domeniul punerii în aplicare a spațiilor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei. Carența în speță, denotă neîntreținerea exigențelor vizate de art.3 alin.(1) lit.d) și art.54 alin.(1) lit.a) al Legii nr.100/2017, sub aspectul predictibilității normelor juridice și poate periclita asigurarea transparenței activităților din sectorul public.

Recomandări:

Excluderea cuvintelor "contribuie la" din context.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public

Riscuri de corupție:

- Generale

art.13 alin.(8)

Articolul 13. Comisia pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei (8) Ședințele Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei sunt convocate de președintele prin intermediul secretariatului. Recomandările emise de Comisia pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei privind solicitările privind implementarea proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare se adoptă cu votul majorității membrilor cu drept de vot prezenți. În caz de paritate a voturilor, soluția votată de membrul desemnat de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei prevalează.

Obiecții:

Conform prevederilor art. 135 alin.(7) Cod administrativ: *Articolul 135. Tipuri de majoritate. (7) În caz de paritate de voturi, procedura de votare se va repeta. Dacă egalitatea de voturi se înregistrează repetat, actul administrativ individual se consideră respins.*

Apreciind prin prisma rigorilor vizate de art. 135 alin.(7) Cod administrativ citate supra, se remarcă caracterul excesiv al normei sub aspectul stabilirii priorității soluției votate de membrul desemnat de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei în caz de paritate a voturilor.

Recomandări:

Revizuirea prevederilor art.13 alin.(8) ale proiectului citate supra, prin prisma prevederilor art.135 alin.(7) Cod Administrativ.

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității/persoanei private

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.17

Articolul 17. Examinarea proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic

(1) În scopul examinării proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic, Secretariatul Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei solicită avizul motivat al autorităților publice responsabile de emiterea avizelor, aprobărilor sau autorizațiilor în domeniul reglementat de prevederile legale de la care solicitantul dorește o derogare.

(2) Avizul motivat emis de autoritățile publice prevăzute la alin. (2) indică impactul și riscurile potențiale ale inițiativei care face obiectul procedurii respective și, după caz, formulează recomandări și soluții pentru a minimiza orice impact negativ.

(3) În scopul examinării proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic, Secretariatul Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei informează autoritatea publică locală pe teritoriul căreia va fi implementat proiectul cu privire la inițiativa publicată, după caz. Autoritatea executivă a administrației publice locale emite un aviz cu privire la compatibilitatea inițiativei cu documentația de amenajare a teritoriului și documentația de urbanism.

(6) Avizele și opiniile furnizate în temeiul alin. (2) - (5) au caracter consultativ.

Obiecții:

Reglementarea expresă a *caracterului consultativ* al avizelor parvenite (la art.17 alin.(6) al proiectului), poate atribui *caracter formal* procedurii de consultare a opiniei autorităților administrației publice locale/altor entități publice vizate, fapt care corespunde parțial principiilor de bază ale administrării publice locale vizate de art.109 al Constituției RM, Carta Europeană a Autonomiei Locale și cadrul normativ special (Legea nr. 436/2006; Legea nr. 435/2006).

Deficiența prenotată, este accentuată de reglementarea ambiguă a circumstanțelor în care este informată autoritatea publică locală pe teritoriul căreia va fi implementat proiectul cu privire la inițiativa publicată (utilizarea în acest sens a formulei "*după caz*"), fapt care periclitează implementarea uniformă a normei și "informarea" discreționară a APL. Subsecvent, apreciind prin prisma art.6 al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, se remarcă faptul că formula de reglementare a atribuțiilor exercitate de către Secretariatul Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei la art.17 alin.(3), poate determina aplicarea abuzivă a normei și exercitarea unor atribuții excesive în raport cu APL.

Recomandări:

Excluderea formulei "*după caz*" la art.17 alin.(3) și substituirea cuvântului "*informează*" cu o expresie ce vizează *solicitarea opiniei* autorităților administrației publice locale și analiza relevanței includerii reprezentanților autorităților locale în componența Comisiei la art.13 al proiectului.

Excluderea art.17 alin.(6).

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.20

Articolul 20. Deciziile organului central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei cu privire la participarea în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare: După examinarea recomandării emise de Comisia pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei în baza art. 18 lit. (e) sau (f), organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei emite:

a) o decizie motivată de retragere a aprobării unui proiect de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic în cazul în care sunt incidente prevederile art. 24 alin. (5) și alin. (6). Decizia de retragere impune obligația de a restabili situația existentă anterioară punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic. În cazul în care restabilirea situației existente anterioare nu este posibilă, Guvernul poate impune orice altă măsură necesară pentru a realiza o astfel de restabilire, în măsura posibilului;

b) o decizie de constatare a încetării a dreptului de a opera în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic în cazul în care sunt incidente prevederile art.25 sau art.26. Decizia de constatare a încetării impune obligația de a restabili situația existentă anterioară punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic. În cazul în care restabilirea situației existente anterioare nu este posibilă, Guvernul impune orice altă măsură necesară pentru a realiza o astfel de restabilire, în măsura posibilului.

Obiecții:

Primo, se remarcă insuficiența redacției propuse sub aspectul *delimitării subiectului vizat de obligația de a restabili* situația existentă anterioară punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic.

Subsecvent, reținem faptul că determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor doar când formulează ca drepturi, obligațiile/îndatoririle utorităților și funcționarilor publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția agenților publici care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către agentul public pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri agentul public „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.

În cele din urmă, se remarcă faptul că prevederile proiectului sunt lacunare sub aspectul reglementării unei *proceduri administrative* ce vizează mecanismul impunerii de către Guvern a măsurilor, apreciate ca fiind necesare, pentru a restabili situația existentă anterioară punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic.

Reglementarea lacunară a procedurilor administrative pe care le gestionează entitățile publice, denotă neîntrunirea exigențelor de reglementare comprehensibilă și transparentă a acțiunilor autorităților publice stabilite inclusiv de prevederile art.32 al Codului administrativ nr.116 din 19 Iulie 2018 și determină discreția periculoasă a agentului public responsabil de implementarea normei, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public (în sensul stabilit de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017). În acest context, se accentuează faptul că potrivit exigențelor prenotate, procedura administrativă se structurează în mod indispensabil în cadrul unui act normativ, astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii desfășurate, spectrul de drepturi exercitate și obligațiile asumate. Omisiunea legiuitorului de a reglementa procedurile administrative pe care le gestionează entitatea publică/agentul public, determină discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Totodată, deficiența în speță, atribuie per ansamblu, caracter incert relațiilor sociale reglementate, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care aceștia sunt responsabili etc., situații în care agenții publici responsabili/persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora, se pot prevala de această deficiență pentru a comite incidente de integritate/manifestări de corupție.

Recomandări:

Evidențierea *subiectului vizat de obligația de a restabili* situația existentă anterioară punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic.

La art.20 lit.a) – revizuirea formulei permissive de reglementare a atribuțiilor exercitate de Guvern (*„Guvernul poate impune orice altă măsură necesară pentru a realiza o astfel de restabilire, în măsura posibilului”*) cu excluderea cuvântului *„poate”* din context, după modelul art.20 lit.b) al proiectului.

În context, se impune reglementării atât a unei proceduri de cercetare/examinare desfășurată de către entitatea publică/organ colegial întru stabilirea situației *de facto*, evaluarea eventualelor prejudicii condiționate și delimitarea unor *măsuri proporționale* în vederea recuperării prejudiciului eventual cauzat, cât și a unui mecanism de control a implementării a măsurilor impuse.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

<ul style="list-style-type: none"> ● Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice ● Lipsa responsabilității clare pentru încălcări ● Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive ● Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație ● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor 	
--	--

- 7 -

Cu titlu de obiecție generală vis-a-vis de CAPITOLUL VIII DISPOZIȚII FINALE

Obiecții:

Amendamentele vizate de art.38 alin.(2)-(29), operează cu formule permissive de reglementare a activității agenților publici ("pot fi acordate derogări"). Riscurile aferente includerii unor asemenea formule în proiectele de acte normative sunt analizate supra.

Recomandări:

Substituirea expresiei "pot fi acordate derogări" cu expresia "beneficiază de derogări".

Factori de risc:

- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Art.24 alin.(5)-(6)

Articolul 24. Regimul de funcționare a proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic

[...] (5) În cazul în care participantul nu remediază neregulile sau deficiențele identificate în termenul stabilit de organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei, organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei, cu consultarea recomandării Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei, retrage dreptul participantului de a opera proiectul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare.

(6) În cazul în care participantul furnizează informații false, inexacte sau incomplete considerate esențiale în vederea aprobării și monitorizării implementării proiectului, organul central de specialitate al administrației publice în domeniul energiei, cu consultarea recomandării Comisiei pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei, retrage dreptul participantului de a opera proiectul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare.

Obiecții:

Primo se remarcă lipsa unui termen administrativ reglementat pentru retragerea dreptului participantului de a opera proiectul de testare inovativă. În context, se remarcă faptul că reglementarea lacunară sau confuză a termenelor administrative. întotdeauna lasă loc pentru interpretări abuzive din partea agenților publici și determină discreția excesivă a acestora de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste

termene le sunt aplicabile.

Subsecvent, se remarcă faptul că utilizarea în context a expresiei "considerate esențiale", atribuie caracter ambiguu prevederilor art.24 alin.(6) al proiectului și poate determina interpretarea tendențioasă a normei la etapa implementării. Deficiența în cauză, denotă neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de art.54 alin.(1) lit.a) al Legii nr.100 / 2017, poate condiționa multiple riscuri de corupție aferente implementării mecanismului de retragerea dreptului participantului de a opera proiectul de testare inovativă. Subsecvent, aceasta poate constitui un tertip juridic pentru eludarea obligației de retragere a dreptului de către organul central de specialitate.

Recomandări:

Reglementarea termenului de retragerea dreptului participantului de a opera proiectul de testare inovativă aplicabil în spețele vizate de art.24 alin.(5)-(6) al proiectului

Excluderea expresiei "considerate esențiale".

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei informative a proiectului, finalitatea scontată a acestuia este crearea unui cadru normativ general pentru punerea în aplicare a unui mecanism de reglementare a experimentelor în sectorul energetic pentru a efectua teste temporare, în scopul de a crea produse, tehnologii, servicii, modele de afaceri și noi abordări inovatoare în ceea ce privește producția, furnizarea sau consumul de energie.

Autorul a prezentat *Sinteza* avizelor parvenite în cadrul procesului de consultare publică a proiectului de către autoritățile responsabile de implementarea prevederilor conținute în proiect/instituțiilor interesate, fapt ce denotă aspectul definitiv al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.a)-d) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu întrunirea a exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

Analiza prevederilor propuse, denotă unele deficiențe de reglementare, ce pot determina disfuncționalitatea proceselor administrative și multiple riscuri de corupție aferente:

- asigurării accesului autorităților administrației publice și al publicului larg la informații în domeniul punerii în aplicare a spațiilor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energiei;
- aprobarea recomandărilor de către Comisia pentru Spații de Testare Inovativă în materie de Reglementare în domeniul Energiei privind solicitările privind implementarea proiectelor de testare

inovativă în materie de reglementare;

- conlucrării cu APL în contextual examinării proiectelor de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic;
- reglementării lacunare a procedurii administrative ce vizează mecanismul impunerii de către Guvern a măsurilor, apreciate ca fiind necesare, pentru a restabili situația existentă anterioră punerii în aplicare a proiectului de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic;
- exercitării unor atribuții extensive de reglementare de către Executiv în contextul aprobării unui proiect de testare inovativă și stabilirii în fiecare caz aparte, a regimul juridic aplicabil;
- retragerii dreptului participantului de a opera proiectul de testare inovativă în materie de reglementare în domeniul energetic în spațiul de testare inovativă în materie de reglementare

Implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea scopului scontat al proiectului, fapt care nu este în detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile respectării recomandărilor potrivit Capitolului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

10.05.2024

Digitally signed by Chistol Cristina
Date: 2024.05.10 09:03:15 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Cristina CHISTOL , Inspector principal