



# RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

## asupra nivelului coruptibilității proiectului

### legii cu privire la eficiența energetică

## I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

#### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Economiei, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

**b. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce nu corespunde art. 72 din Constituție și art. art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001. Autorul atribuie proiectul de act legislativ la categoria legilor organice fără a justifica sau fără a face referire la norma constituțională în temeiul căreia domeniul trebuie neapărat reglementat printr-o lege organică. Astfel, Constituția RM și Legea nr.780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative stabilesc expres că legile organice sunt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice. În opinia noastră, atribuirea arbitrară de către autorul proiectului a categoriei de lege organică contravine prevederilor legale din moment ce Parlamentul urmează să decidă adoptarea legii printr-o lege organică sau ordinară. Dealtfel, domeniul eficienței energetice poate fi reglementat și de o lege ordinară, legi care potrivit art.10 din Legea nr.780-XV din 27.12.2001 intervin în orice domeniu al relațiilor sociale cu excepția domeniilor supuse reglementării prin Constituție și legi organice.

**c. Scopul promovării proiectului.** Potrivit autorului, implementarea prevederilor legii va crea premise pentru îmbunătățirea radicală a eficienței energetice în toate ramurile economiei, ceea ce va diminua dependența energetică a economiei naționale. Potrivit autorului, atingerea finalităților enunțate va fi posibilă în contextul creării unei agenții, care în calitate de autoritate centrală va dispune de toate resursele (financiare, umane, tehnice, informaționale) pentru a implementa politica statului în domeniul eficienței energetice și surselor regenerabile de energie precum și va deține un șir de atribuții specifice în domeniul eficienței energetice. Crearea Agenției pentru Eficiența Energetică este prevăzută și de art.13 din Legea energiei regenerabile nr.160-XVI din 12.07.2007. În opinia noastră, statutul, structura și atribuțiile agenției respective pot fi reglementate de o Hotărâre de Guvern, care va fi elaborată și adoptată în temeiul art.13 al Legii nr.160/2007 fără a fi necesară reglementarea suplimentară a atribuțiilor agenției în textul proiectului.

Deși, aparent scopurile proiectului par a fi bine stabilite și realizabile odată cu intrarea în vigoare a prevederilor proiectului, putem identifica următoarele riscuri care într-o măsură mai mare sau mai mică vor afecta eficiența implementării proiectului cum ar fi caracterul general sau chiar declarativ al prevederilor precum și condiționarea implementării proiectului de elaborarea și adoptarea unui număr mare de acte normative ce reglementează aspecte importante în domeniul eficienței energetice

(autorizarea auditorilor energetici, expertiza de stat, plățile pentru autorizare, etc.). Suplimentar, menționăm că, deși unul din scopurile proiectului este utilizarea eficientă și în deplină măsură a surselor regenerabile de energie, surse care sunt utilizate pe larg în țările Uniunii Europene, proiectul tratează foarte superficial acest aspect.

**d. Suficiența argumentării.** Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea promovării proiectului.

**e. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Proiectul este compatibil cu legislația comunitară și standardele internaționale în domeniu.

### *1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului*

Potrivit autorului, implementarea proiectului presupune alocarea unor resurse financiare suplimentare ce vor fi alocate din bugetul de stat și din contul resurselor extrabugetare. Astfel, pentru crearea și întreținerea Agenției este necesară suma anuală de 100 mii lei. Totuși, în opinia noastră, argumentele aduse de autor în favoarea creării Agenției nu sunt justificate pe deplin dat fiind faptul că realitatea existentă impune necesitatea optimizării resurselor financiare publice. Atragem atenția autorului că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică cu atribuții de reglementare a sistemului electroenergetic ar putea exercita anumite funcții în domeniul eficienței energetice, eventual prin crearea unei subdiviziuni cu atribuții în domeniul eficienței energetice și surselor regenerabile de energie.

### *1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului*

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235/20.07.2006.

### *1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public*

Prevederile proiectului nu promovează și nu prejudiciază careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public.

## **2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție**

În proiect nu au fost atestate incompatibilități vădite cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sunt în contradicție cu aceste standarde.

Totuși, remarcăm că potrivit prevederilor art.10 alin.(1) al Convenției ONU împotriva corupției, ținând seama de necesitatea luptei împotriva corupției, fiecare stat parte ia, conform principiilor sale fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și gestiunea finanțelor publice. Prevederile proiectului nu sunt conforma pe deplin prevederilor mai sus stipulate, omițând să asigure pe deplin transparența activității Fondului pentru eficiența energetică. Obiecția respectivă urmează a fi detaliată în cadrul evaluării în fond a proiectului.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul nu întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13.11.2008. Art.7 din

Legea privind transparența în procesul decizional prevede obligația autorităților publice de a întreprinde măsurile necesare pentru a asigura posibilitățile de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Astfel, potrivit art.9 alin(1) la inițierea procesului decizional, autoritatea publică va plasa cu cel puțin 15 zile lucrătoare pînă la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială. Acest anunț urmează să conțină: a) argumentarea necesității de a adopta decizia; b) termenul -limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile și alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări; c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor. În contextul celor enunțate, prezentul proiect nu este publicat pe pagina web oficială a Ministerului Economiei și nu este asigurat accesul cetățenilor, asociațiilor și părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări vis-a-vis de acest proiect.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigue

**Art.10 alin.(3) prevede autorizarea persoanelor fizice și juridice de către Comisia de autorizare constituită de Agenție din specialiști cu experiență în domniul energetic.**

Sintagma "specialiști cu experiență în domeniul energetic" are un caracter general și poate fi interpretată echivoc, dat fiind faptul că nu stabilește cerințele exacte pentru a întruni calitatea de membru al Comisiei de autorizare. Chiar dacă, instituirea, funcționarea, termenele de convocare a Comisiei precum și procedura propriu zisă a autorizării nu constituie subiectul proiectului de lege, considerăm oportun de inclus referințe concrete privind calitățile și calificările profesionale care sunt necesare pentru membrii Comisiei de autorizare.

**Art.17 prevede noțiunea de manager de energie și responsabilitățile acestuia de planificare și și monitorizare a măsurilor de îmbunătățire a eficienței energetice.**

Datorită ambiguității normei, nu putem identifica cine este managerul pe energie, dacă funcțiile acestuia pot fi exercitate de către o persoană fizică autorizată sau de către o persoană juridică, condițiile necesare pentru a fi numit în funcția de manager pe energie, drepturile și obligațiile acestuia. De asemenea, articolul prevede numirea managerului atât de către agentul economic cît și de autoritățile locale, instituind atribuții paralele.

Datorită caracterului ambiguu și superficial norma posedă un potențial coruptibil înalt, va crea confuzie la aplicare și poate fi interpretată discreționar atât de autorități cît și de agenții economici responsabili.

**Recomandarea: Considerăm oportun de redactat art.17 și de completat proiectul cu prevederi ce vor reglementa detaliat aspectele enunțate mai sus.**

### 2. Conflicte ale normelor de drept

#### Art.17

Norma conține prevederi contradictorii referitor la persoanele și autoritățile responsabile de numirea managerului pe energie atât în raport cu prevederea în sine, cît și cu alte acte normative. Astfel, potrivit art.17 numirea managerului este prevăzută ca obligație atât a agenților economici cît și a autorităților publice locale, fără a se specifica de care nivel. Norma este foarte confuză, incompatibilă cu principiul autonomiei locale și necesită a fi redactată pentru a exclude un eventual conflict al normelor de drept.

### 3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Ca obiecție generală menționăm faptul că proiectul conține excesiv și nejustificat norme de trimitere și

norme în alb care vor face dificilă interpretarea și aplicarea prevederilor proiectului. Astfel, în cazul neadoptării actelor normative la care se face trimitere în conținutul proiectului se va finaliza cu neimplimentarea acestuia. În continuare vom exemplifica prevederi, care în opinia noastră, pot fi redactate.

**Art.9 alin.(4), alin(5), alin.(6),  
Art.20**

La evaluarea acestor norme este dificil de stabilit actul normativ. În conținutul normelor la care ne referim se utilizează expresii de genul "conform reglementărilor respective", "în ordinea stabilită de lege", "se iau în considerare și prevederile actelor normative din domeniul metodologiei" etc. Considerăm insuficiente referințele generale la legislația în vigoare, în special în cazul când prevederea reglementează obligațiile agenților economici și recomandăm substituirea sintagmelor respective cu referințe concrete la actele normative vizate.

**Art.15 stabilește că Agenția prestează servicii contra plată persoanelor fizice și juridice în corespundere cu metodologiile respective aprobate prin hotărîre de Guvern.**

Dat fiind faptul că prevederile proiectului nu oferă claritate în acest sens, presupunem că plățile urmează a fi încasate pentru expertiza tehnică, autorizarea agenților economici. Conform art.6 al Legii nr.235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător plățile pentru serviciile și actele eliberate de către autoritățile administrației publice necesită a fi stabilite în lege, cu indicarea serviciului, actului, mărimii taxei pentru aceste servicii. În acest context recomandăm de prevăzut plățile și taxele ce urmează a fi încasate ca anexă la proiectul de lege prenotat.

#### *4. Discreții excesive ale autorităților publice*

**Art.21 alin.(3),  
(4)**

Remarcăm faptul că prevederile proiectului tratează defectuos aspectele legate de efectuarea controlului. Astfel, norma prevede efectuarea controlului de stat în conformitate cu Regulamentul de efectuare a controlului, regulament care nu este aprobat, precum și în baza dispoziției scrise a directorului general. Considerăm că prevederea (controlul agenților economici, în baza dispoziției scrise a directorului) poate fi aplicată doar în cazurile excepționale când este pusă în pericol securitatea instalațiilor, edificiilor, viața și sănătatea oamenilor, în caz contrar prevederile sunt defectuoase, instituind competența directorului de a aplica și interpreta norma discreționar în lipsa unor criterii clare și prestabilite.

**Recomandarea: Întru evitarea aspectelor mai sus relevate, insistăm asupra modificării normei sau chiar excluderii alineatelor din textul proiectului.**

#### *5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor*

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### *6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței*

**Articolul 13 alin.(2) lit.e);  
Art.14**

Cu toate că unul din principiile activității Agenției este principiul transparenței, acesta rămîne a fi unul declarativ fără a se regăsi pe deplin în prevederile proiectului. Art.13 stabilește că transparența

activităților Agenției urmează a fi asigurată prin publicitate, fără a se specifica însă care date urmează a fi publicate, forma și sursa de publicare a acestora. În special acest principiu urmează a fi respectat cu strictețe și detaliat în cadrul art.14 care reglementează, foarte superficial de altfel, posibilitatea agenților economici de a beneficia de mijloacele financiare ale Fondului pentru eficiența energetică. Dacă Legea nr.160/2007 reglementează clar sursele de formare a mijloacelor financiare ale Fondului, direcțiile de utilizare ale acestuia, condițiile care sunt necesare pentru a beneficia, procedura și termenele depunerii și examinării cererilor, categoriile de agenți economici care pot beneficia nu se regăsesc nici într-un act normativ în domeniu. Chiar dacă aceste aspecte urmează a fi expuse în Regulamentul Fondului care posibil va fi elaborat și adoptat în viitorul apropiat, insistăm asupra reglementării și în proiectul de lege prenotat. Suplimentar, considerăm oportun de prevăzut și publicarea rapoartelor financiare ale Fondului în sursele de publicare mass media și pe pagina web a Agenției sau Ministerului Economiei.

#### *7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control*

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

#### *8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare*

Proiectul nu implică careva reponsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

#### *9. Alte obiecții*

Proiectul legii urmează a fi însoțit de proiectul hotărârii de Guvern prin care se aprobă și se prezintă Parlamentului spre examinare.

Textul proiectului urmează a fi redactat în corespundere cu exigențele redactării tehnico-juridice și lingvistice, cu cerințele tehnicii legislative stabilite de art.19 din Legea nr.780/2001.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției nr. 47 din 03.05.2007, de către

Veronica Vition  
inspector superior Secția drept public  
08 Decembrie 2009

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială [www.cccec.md](http://www.cccec.md)*