



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

*La pr. nr. 98/22.03.18*

*CEM*



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. *06/2-2192* din *04.04* 2018  
La nr.98 din 22 martie 2018

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă informăm că în conformitate cu art.28 alin.(6) din Legea integrității nr.82 din 25.05.2017, **termenul limită de efectuare** a expertizei anticorupție poate fi extins până la 30 de zile lucrătoare în cazul proiectelor legislative și normative voluminoase sau complexe, cu informarea autorului.

Luând în considerare complexitatea și volumul proiectului transmis spre expertizare și în temeiul celor menționate supra, expertiza anticorupție asupra proiectului Codului Serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova va fi efectuată în termen de până la 23 aprilie 2018.

Director

Bogdan ZUMBREANU

Ex.: Vadim Curmei  
Tel.: 022/257-308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<i>214</i>
" <i>10</i> "	<i>04</i> 20 <i>18</i>
Ora	



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA

PR. 98/22.03.18  
CEM



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198  
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/R-2649 din 27.03 2018  
La nr. 98 din 22 martie 2018

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție asupra nivelului coruptibilității proiectului Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

Anexă: 8 (opt) file.

Director

Bogdan ZUMBREANU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1003</u>
"02" 05	<u>2018</u>
Ora	



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO18/4996 din 27.04.2018**

### **la proiectul de lege Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova**

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.780/2001 privind actele legislative, 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 inițiativei legislative este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, 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.6-11 din Legea nr.780/2001 privind actele legislative.

#### **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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

Totodată, autorii proiectului au asigurat desfășurarea ședințelor publice la care a fost supus examinării și dezbaterilor publice proiectul prenotat.

În aceste condiții, se consideră că autorul a respectat prevederile legale privind transparența în procesul decizional.

### **I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului**

Proiectul de lege are drept scop aprobarea Codului Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova.

Potrivit art.2 din proiectul Codului - *„Prezentul Cod are drept scop să asigure dreptul de a primi informații corecte și obiective și să contribuie la formarea liberă a opiniilor; să garanteze dreptul la independență editorială și libertatea de exprimare; să asigure independența autorității de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale; să asigure independența organelor de supraveghere ale furnizorilor publici de servicii media; să asigure, să mențină și să dezvolte pluralismul audiovizual, precum și să asigure protejarea și dezvoltarea spațiului audiovizual național"*.

La fel, art.2 prevede că *„Prezentul Cod are ca obiect de reglementare furnizarea și distribuția serviciilor media audiovizuale de către furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media aflați în jurisdicția Republicii Moldova"*.

Autorul menționează în nota informativă că *„adoptarea prezentului Cod ar semnifica ajustarea legislației în domeniu la reglementările comunitare care să asigure funcționarea serviciilor media audiovizuale pe principii democratice în beneficiul fiecărui cetățean și a societății în întregime"*.

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

Proiectul promovează interesul public prin adoptarea unui cadru legal actualizat și ajustat la standardele europene privind libertatea de exprimare și accesul la serviciile media audiovizuale.

Totuși, existența unor norme cu potențial coruptibil va denatura sensul și scopul Codului serviciilor media audiovizuale.

Normele în conținutul cărora au fost identificați factori și riscuri de corupție urmează a fi reanalizate în vederea înlăturării caracterului coruptibil al acestora.



## I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

### I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, proiectele de acte legislative sunt însoțite de "nota informativă care include:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză."

Se constată că nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări.

Nota informativă redă principalele prevederi ale proiectului și evidențiază elementele noi pe care le introduce proiectul în raport cu reglementările existente.

Prin urmare, nota informativă a proiectului întrunește condițiile menționate în art.20 din Legea nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.20 lit.d) al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină "d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură".

Nota informativă nu face referință expresă la faptul dacă implementarea proiectului va necesita alocarea de mijloace financiare din bugetul de stat.

Ținând cont de domeniul reglementat constatăm că pentru implementarea prevederilor proiectului vor fi necesare mijloace financiare din bugetul de stat.

Astfel, vor fi necesare mijloace financiare pentru asigurarea activității Consiliului Audiovizualului, asigurarea funcționării Furnizorului public național de servicii media și pentru alte activități ce reies din prevederile Codului.

Autorul urmează să identifice necesarul de mijloace financiare pentru a putea demonstra viabilitatea proiectului prin asigurarea suficientă de alocări în acest sens.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.19 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative "textul proiectului de act legislativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]"



*c) se utilizează termeni adecvați [...] și de o largă circulație; [...]*

*e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia; [...]*

*g) se evită folosirea [...] cuvintelor și expresiilor [...] neutilizabile și/sau cu sens ambiguu;*

*h) se evită tautologiile juridice; [...]"*

Textul unor norme din conținutul proiectului nu corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

Astfel, sunt atestate formulări ambigui (utilizarea construcției normative „a putea să”, reglementarea neconformă a instituției „concedierii” în raport cu instituția „eliberării”, reglementarea ambiguă a procedurii de remunerare a membrilor Consiliului Audiovizualului, norma care acordă directorului general al Furnizorului public național de servicii media de a „desemna cel puțin 2 directori adjuncți” și alte aspecte).

Aspectele prenotate sunt analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

## **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii/conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare.

Astfel, se menționează că autorul eronat face trimitere în textul proiectului la Legea cu privire la conflictul de interese (lege inexistentă în cadrul legal național) în loc de Legea privind declararea averii și a intereselor personale.

La fel, autorul în proiect inserează o normă conflictuală în privința modului de numire a membrilor Consiliului Audiovizualului prin hotărâre a Parlamentului adoptată cu votul majorității deputaților aleși în raport cu Legea nr.780/2001 privind actele legislative care statuează expres că hotărârile Parlamentului sunt adoptate cu votul majorității deputaților prezenți, dacă prin Constituție nu este prevăzută o altă majoritate (art.11).

La fel, în conținutul proiectului au fost identificate unele lacune de drept, analiza detaliată a cărora este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

Conflictele de drept și lacunele de drept vor periclita aplicarea uniformă a prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova și urmează a fi excluse.

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

Proiectul reglementează activitatea entităților publice a căror mod de organizare și funcționare este descris prin normele proiectului.

Astfel, normele proiectului reglementează activitatea Consiliului Audiovizualului, Furnizorului public



național de servicii media și a altor subiecți de drept.

Unele norme conțin factori de risc care pot genera apariția riscurilor de corupție la etapa de implementare a acestora.

În acest context, menționăm că acordarea dreptului entităților publice de a decide în mod discreționar prin utilizarea în conținutul normelor a construcției normative „a putea”, acordarea dreptului directorului general al Furnizorului public național de servicii media de a numi directorii adjuncți fără a stabili numărul exact al acestora, condiții neclare de demitere a directorului general al Furnizorului public național de servicii media, condiții neclare de luare a deciziei privind refuzul în eliberarea autorizației de retransmise și alte aspecte vor periclita implementarea uniformă a prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

În concluzie, constatăm că se impune o analiză a normelor care pot genera interpretări discreționare și confuze, analiză care este conținută 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 -
<b>Art.27 Retragera licenței -</b> 27. Licența de emisie <i>poate fi retrasă</i> în următoarele cazuri: a) ... ... f) ...
<b>Obiecții:</b> Se constată că norma instituie o ambiguitate administrativă în privința retragerii licenței.  Astfel, utilizarea în contextul normei a sintagmei „poate fi retrasă” acordă acesteia o interpretare discreționară lăsând posibilitate de a decide în mod diferit și discriminator în una și aceeași situație, iar entitatea publică îi este conferit un drept și nu o obligație de a face în cazurile expres stabilite.  Sintagma „poate fi retrasă” conferă normei potențial coruptibil prin faptul că agenții publici vor putea trata în mod diferit cazurile, luând decizii diferite pe marginea unor cazuri similare.  Astfel, norma va crește temeiurile neexhaustive/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice, va crește admiterea derogărilor în cazul exercitării atribuțiilor.

În aceste condiții riscul apariției manifestărilor de corupție comise de agenții publici este inevitabil.

În concluzie, se consideră că licența urmează să fie retrasă odată ce sunt stabilite expres cazurile.

#### **Recomandări:**

Sinatgma „Licența de emisie poate fi retrasă în următoarele cazuri” urmează să fie substituită cu sintagma „Licența de emisie este retrasă în următoarele cazuri”.

#### **Factori de risc:**

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prevederi discriminatorii

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

#### **Art.37 Directorul general -**

37.

(2) Directorul general are următoarele atribuții:

d) *desemnează, cel puțin, doi adjuncți*: unul responsabil de serviciile de radiodifuziune sonoră și unul - responsabil de serviciile de televiziune, pe un termen determinat valabil până la expirarea propriului mandat.

#### **Obiecții:**

Norma acordă competențe directorului general de desemnare a directorilor adjuncți.

În redacția formulată se poate interpreta că directorul are dreptul de a desemna directori adjuncți în mod discreționar.

Astfel, norma nu reglementează numărul directorilor adjuncți ai furnizorului public național de servicii media, aceasta lăsându-se la latitudinea directorului general.

Ținând cont că activitatea Furnizorului public național de servicii media este finanțată din bugetul de stat, considerăm că se impune o reglementare la nivel de lege a numărului adjuncților directorului general, fără a lăsa loc interpretărilor discreționare.

În caz contrar, directorul general, după criteriile neclare va putea propune un număr impunător de funcții de conducere la nivel de director adjunct cu invocarea unor motive superficiale și a dreptului legal de desemnare a acestora.

În astfel de situații există riscul comiterii manifestărilor de corupție prin influențarea deciziilor directorului general de desemnare a directorilor adjuncți și, totodată, de numire pe criterii discreționare a acestora.

În altă ordine de idei, în proiect nu sunt atestate norme care să instituie o procedură transparentă de



selectare și desemnare a directorilor adjuncți. Norma art.45 (Atribuțiile Consiliului de Supraveghere) este lacunară în acest sens și nu obligă Consiliul de Supraveghere să întreprindă acțiuni privind aprobarea condițiilor de organizare a concursurilor pentru desemnarea directorilor adjuncți.

**Recomandări:**

Se recomandă stabilirea expresă a numărului directorilor adjuncți ai Furnizorului public național de servicii media.

La fel, art.45 din proiect urmează să fie completat cu atribuția Consiliului de Supraveghere de a aproba condițiile de organizare a concursurilor pentru desemnarea directorilor adjuncți.

În aceste condiții, excluderea caracterului coruptibil al normelor se va realiza doar cu instituirea unei proceduri transparente de selectare și desemnare a directorilor adjuncți.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

- 3 -

**Art.37 Directorul general -**

(3) Directorul general *aprobă angajarea și concedierea personalului și numește șefii unităților structurale direct subordonate, în bază de concurs*

**Obiecții:**

Se utilizează sintagma „angajarea și concedierea personalului”, or concedierea este una din procedurile de eliberare a persoanei din funcție (spre exemplu o altă procedură este instituția demisiei, ș.a.).

Prin „concediere” Codul muncii definește procedura de desfacere din inițiativa angajatorului a contractului individual de muncă, or norma din proiect urmează să reglementeze la mod general numirea și eliberarea din funcție a personalului.

Indicarea eronată a instituției „concedierii” va permite interpretări discreționare a modului de angajare și concediere a personalului și a subiectului responsabil de emitere a deciziilor în acest sens din considerentul existenței concursului de norme (prevederile Codului muncii în raport cu prevederile Codului audiovizualului în partea ce ține de modalitatea de numire și eliberare din funcție a personalului entității publice).

**Recomandări:**

Considerăm oportun ca termenul „concedierea” să fie substituit cu termenul „eliberarea”.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lacună de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.37 Directorul general -**

(4) (...) Directorul general dispune și aprobă componența numerică și nominală a unui Consiliu de calificare reprezentativ, responsabil de desemnarea prin concurs a șefilor unităților structurale direct subordonate. Consiliul de calificare activează în conformitate cu propriul Regulament, avizat de Comitetul managerial și aprobat de directorul general. Activitatea membrilor Consiliului de calificare, care nu sunt angajați ai furnizorului public de servicii media, este remunerată, per sedință de concurs, *în mărimea stabilită de directorul general.*

**Obiecții:**

Norma acordă dreptul directorului general de a stabili mărimea remunerațiilor membrilor Consiliului de calificare.

Totodată, norma acordă dreptul directorului general de a dispune și aproba componența numerică și nominală a Consiliului de calificare.

În aceste condiții, reiese că marja de discreție acordată directorului general este una prea mare.

Nu sunt clare condițiile în care directorul general va selecta și desemna componența numerică și nominală a Consiliului respectiv.

Există riscul ca directorul general să decidă în dependență de interes și scop numirea în funcție, precum și stabilirea mărimii remunerațiilor membrilor Consiliului.

În acest sens, directorul general poate să abuzeze de norma legală prin comiterea manifestărilor de corupție la numirea și stabilirea cuantumului remunerației membrilor Consiliului respectiv.

Lipsa transparentă a procedurilor va duce la exercitarea unor atribuții derogative, discriminatorii în raport cu unii subiecți de drept.

**Recomandări:**

Se propune ca Regulamentul de activitate al Consiliului de calificare să fie avizat nu doar de Comitetul managerial, ci și de Consiliul de Supraveghere, ținând cont de atribuțiile delegate și de faptul că remunerarea membrilor va fi efectuată din bani publici.

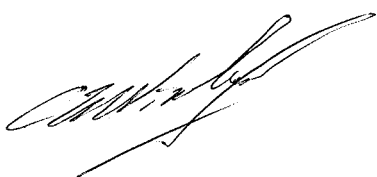
La fel, se propune ca norma să fie completată cu indicarea expresă a faptului că membrii Consiliului de calificare sunt selectați (numeric și nominal) transparent în baza Regulamentului de activitate elaborat și adoptat în acest sens, Regulament care urmează să conțină și cuantumului remunerațiilor membrilor Consiliului de calificare cu excluderea dreptului discreționar de a decide al directorului general.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Prevederi discriminatorii
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - influențare necorespunzătoare
  - corupere activă
- Legalizarea actelor de:



- abuz de serviciu
- depășire a atribuțiilor de serviciu

- 5 -

### Art.37 Directorul general -

(10) Directorul general *poate fi demis* din funcție de către Consiliul de Supraveghere în următoarele cazuri:

- a) din proprie inițiativă, în baza cererii scrise;
- b) a pierdut sprijinul membrilor Consiliului de Supraveghere;
- c) alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare

### Obiecții:

Norma reglementează modul de demitere din funcție a directorului general.

Utilizarea sintagmei „poate fi demis (...) în următoarele cazuri” nu este conformă limbajului juridic în contextul normei prenotate.

Norma trebuie să reglementeze în mod unitar cazurile în care survine demisia directorului general.

La fel, sintagma „a pierdut sprijinul membrilor Consiliului de Supraveghere” lasă loc interpretărilor discreționare, iar lipsa criteriilor clare va permite calificarea subiectivă a „pierderii sprijinului membrilor Consiliului de Supraveghere”.

Nu negăm necesitatea instituirii unei pârghii legale de demitere a directorului general de către Consiliul de Supraveghere, însă, orice intenție de demitere urmează să fie probată cu argumente justificative în acest sens.

Or, în caz contrar, activitatea directorului general rămâne la discreția totală a Consiliului de Supraveghere, putând fi și influențat necorespunzător de a decide într-un anumit mod.

Astfel, directorul general, concomitent cu acțiunile coruptibile ale reprezentanților Consiliului de Supraveghere, rămâne vulnerabil la comiterea manifestărilor de corupție.

### Recomandări:

În vederea excluderii caracterului coruptibil al normei se propune următoarea redacție a art.37 alin.(11) din proiect:

„În cazurile prevăzute la alin.(10) lit.b), directorul general este demis cu votul a cel puțin 2/3 din numărul membrilor Consiliului de Supraveghere prin decizie cu indicarea motivelor care au stat la baza acesteia.”

La alin. (10) al art.37 se propune substituirea sintagmei „poate fi demis” cu sintagma „este demis”.

### Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Prevederi discriminatorii
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru

### Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare

refuzul sau inacțiunea entității publice

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor
- Temeiuri neexhaustive pentru survenirea răspunderii

- 6 -

#### **Art.54 Autorizația de retransmisie -**

(4) În termen de 30 de zile din ziua depunerii cererii, Consiliul Audiovizualului *eliberează sau refuză eliberarea autorizației de retransmisie prin decizie motivată*

(7) Autorizația de retransmisie *poate fi retrasă* în cazul în care distribuitorul de servicii media a încălcat în mod repetat prevederile art.11 alin.(2) și art.17 după ce i-au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute de art.85 alin.(9) din prezentul Cod.

#### **Obiecții:**

Norma reglementează, pe de o parte, dreptul Consiliului Audiovizualului de a elibera sau refuza eliberarea autorizației de retransmisie, iar pe de altă parte, modul de retragere a autorizației de reglementare.

Deși se stipulează că refuzul eliberării autorizației de retransmisie urmează să fie motivat, în conținutul Codului nu se regăsesc norme care ar institui argumente/criterii de refuz de eliberare a autorizației.

În aceste condiții, Consiliul Audiovizualului îi sunt atribuite în mod indirect atribuții extensive de stabilire, în unele cazuri, în mod discreționar a criteriilor de refuz de eliberare a autorizației de retransmisie.

Astfel, refuzul deși pare să poată fi motivat, temeiurile care au stat la luarea deciziei de refuz nu se cunosc, iar agenții publici din cadrul Consiliului Audiovizualului sunt vulnerabili la comiterea manifestărilor de corupție în interpretarea cazurilor în vederea luării deciziei de refuz de eliberare a autorizației de retransmisie.

Totodată, la alin.(7) al art.54 este confuză utilizarea construcției normative „poate fi retrasă”, or se consideră că odată ce sunt întrunite anumite condiții prestabilite, autorizația de retransmisie urmează să fie retrasă, fără a lăsa loc interpretărilor discreționare care impulsionează, de altfel, comiterea manifestărilor de corupție, lăsând la discreție retragerea autorizației de retransmisie.

#### **Recomandări:**

Articolul 54 urmează să fie completat cu norme care ar stabili condițiile/cauzele/criteriile în cazul în care se decide refuzul eliberării autorizației de retransmisie.

La alin.(7) al art.(54) sintagma „poate fi retrasă” urmează să fie substituită cu sintagma „este retrasă”.

#### **Factori de risc:**

- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Formulare ambiguă care admite interpretări

#### **Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu



abuzive <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lacună de drept</li> <li>● Prevederi discriminatorii</li> <li>● Atribuții extensive de reglementare</li> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> </ul>	- depășire a atribuțiilor de serviciu
--	---------------------------------------

- 7 -

**Art.59 Avizul de furnizare a serviciilor media audiovizuale neliniare -**

(1) În termen de 10 zile lucrătoare de la data notificării, Consiliul Audiovizualului eliberează gratuit solicitantului avizul de furnizare a serviciului media audiovizual neliniar. Acest termen poate fi prelungit cu încă 10 zile lucrătoare în cazul în care notificarea este incompletă.

**Obiecții:**

Considerăm că utilizarea sintagmei „de la data notificării” conferă normei o ambiguitate în ceea ce privește stabilirea sensului exact al perioadei menționate.

Norma urmează să fie corelată cu art.58 alin.(1) care reglementează obligația persoanei care intenționează să furnizeze servicii media audiovizuale neliniare de a notifica Consiliul Audiovizualului.

Astfel, nu este clar cum se va calcula termenul de „10 zile lucrătoare de la data notificării” și care se va considera ziua de notificare a Consiliului - ziua de remitere a notificării de către solicitant sau ziua recepționării notificării de către Consiliul Audiovizualului.

În aceste condiții, în lipsa unui termen concret, există riscul interpretării discreționare a curgerii termenului notificării cu eventuale apariții de comitere a manifestărilor de corupție.

**Recomandări:**

Norma urmează să reglementeze clar curgerea termenului de notificare.

**Factori de risc:**

- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 8 -

**Art.77 Componenta Consiliului Audiovizualului -**

(7) Membrii Consiliului Audiovizualului *sunt numiți prin hotărâre de Parlament adoptată cu votul majorității deputaților aleși*

**Obiecții:**

Norma stupulează că membrii Consiliului Audiovizualului sunt numiți prin hotărâre de Parlament adoptată *cu votul majorității deputaților aleși*.

Ținem să precizăm că norma nu este corelată cu prevederile Legii nr.780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative.

Potrivit art.11 alin.(1) din legea prenotată - „Hotărârile Parlamentului sunt acte legislative subordonate legilor, se adoptă cu votul maorității deputaților prezenti, dacă prin Constituție nu este prevăzută o altă majoritate, și nu se supun procedurii de promulgare”.



Astfel, norma din proiect este una conflictuală și urmează să fie exclusă.

Riscurile de corupție identificați se manifestă prin modalitatea confuză, contrară cadrului legal de adoptare a hotărârilor Parlamentului, ceea ce poate prejudicia interesul public.

**Recomandări:**

Sintagma din conținutul art.77 alin.(7) „cu votul majorității deputaților aleși” urmează să fie substituită cu sintagma „cu votul majorității deputaților prezenți”.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 9 -

**Art.79 Incompatibilități cu funcția de membru al Consiliului Audiovizualului -**

(3) Membrii Consiliului Audiovizualului, precum și persoanele lor apropiate *în sensul art.2 din Legea cu privire la conflictul de interese*, nu au dreptul să dețină, direct sau indirect, acțiuni sau părți sociale în societăți comerciale cu activități în domenii în care s-ar afla în conflict de interese cu calitatea de membru al Consiliului Audiovizualului.

**Obiecții:**

Norma face referință la Legea cu privire la conflictul de interese.

Analizând cadrul legal național se constată inexistența unui asemenea act legislativ.

Norme care reglementează instituția „conflictului de interese” și a modului de soluționare a acestuia sunt conținute în Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr.133 din 17.06.2016.

În aceste condiții se atestă o neconcordanță legislativă, iar trimiterea defectuoasă la o lege inexistentă este inacceptabilă.

**Recomandări:**

A se modifica sintagma „în sensul art.2 din Legea cu privire la conflictul de interese” cu „în sensul art.2 din Legea nr.133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale”.

**Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.83 Remunerarea membrilor Consiliului Audiovizualului -**

**Obiecții:**

Articolul 83 reglementează modalitatea de remunerare a membrilor Consiliului Audiovizualului.

Considerăm că norma este evazivă și confuză și nu conferă claritate în privința uniformității calculării modalității de remunerare a membrilor Consiliului Audiovizualului.

Norma alin.(2) prevede că „Președintele Consiliului Audiovizualului este remunerat cu un salariu lunar egal cu salariul prevăzut pentru funcția de ministru”.

Nu se poate ști ce se are în vedere prin „salariul prevăzut pentru funcția de ministru”, or potrivit art.14 din Legea nr.199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică - „Salarizarea persoanelor cu funcții de demnitate publică se efectuează în modul, în condițiile și în mărimile prevăzute de Legea nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar sau de Legea salarizării nr.847-XV din 14 februarie 2002”.

Art.78 alin.(7) din proiect stipulează că „membrii Consiliului Audiovizualului exercită funcții de demnitate publică”.

La fel, nu este clar cum se va stabili procentul din salariul prevăzut pentru președintele Consiliului Audiovizualului la stabilirea salariilor vicepreședintelui Consiliului Audiovizualului, precum și al membrilor Consiliului Audiovizualului.

**Recomandări:**

Norma urmează să fie modificată în vederea stabilirii clare a salariilor Președintelului, Vicepreședintelui și membrilor Consiliului Audiovizualului.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

**Art.84 Supraveghere și control -**

(2) În exercitarea atribuțiilor de supraveghere și control, Consiliul Audiovizualului poate solicita informațiile și actele necesare în aplicarea prevederilor prezentului Cod. *Solicitantul va indica temeiul legal, scopul solicitării și termenul prezentării informației.*

**Obiecții:**

Se constată că Consiliul Audiovizualului este în drept de a solicita informațiile și actele necesare în aplicarea prevederilor prezentului Cod. În solicitare, Consiliul urmează să indice temeiul legal, scopul solicitării și termenul prezentării informației.

În aceste condiții, Consiliului Audiovizualului îi sunt atribuite competențe excesive, dar, totodată și extensive de stabilire în mod discreționar a termenului prezentării informației. Acesta, în dependență de interes poate institui un termen extrem de mic, care va duce la imposibilitatea prezentării informațiilor solicitate, cu riscul încălcării acestuia.

Încălcarea termenului de prezentare a informației va putea servi ulterior temei pentru sancționare din partea Consiliului Audiovizualului.

În aceste condiții există riscul apariției manifestărilor de corupție care se vor individualiza în acțiuni coruptibile din partea agenților publici din cadrul Consiliului Audiovizualului în vederea stabilirii unor termene „comode” în dependență de interes și scop.

La fel, Consiliul Audiovizualului poate institui termene extrem de mari pentru unele categorii de persoane discriminând alți subiecți de drept care se află în aceleași raporturi juridice.

**Recomandări:**

Norma urmează să fie completată cu termenul legal de prezentare a informației solicitate de Consiliul Audiovizualului.

**Factori de risc:**

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Prevederi discriminatorii
- Norme irealizabile
- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

**Riscuri de corupție:**

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - corupere pasivă
  - trafic de influență
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova a fost elaborat de un grup de deputați și are drept obiect de reglementare furnizarea și distribuția serviciilor media audiovizuale de către furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media aflați în jurisdicția Republicii Moldova.

Potrivit notei informative „prezentul proiect vine să confirme adeziunea Republicii Moldova la standardele europene privind libertatea de exprimare și accesul la serviciile media audiovizuale (...)”.

Proiectul conține norme care vin să dezvolte domeniul audiovizualului în Republica Moldova.

Deși proiectul este unul de interes public, în conținutul acestuia au fost identificate norme care vor periclita atingerea scopului acestuia.

În acest sens, constatarea unor formulări lingvistice ambigue de genul „poate să” va institui atribuții care admit derogări și va conferi marjă discreționară de interpretare a normelor legale.

La fel, în proiect au fost identificate lacune de drept care vor îngreuna identificarea cadrului legal de reglementare a situațiilor juridice.



Ambiguitatea procedurilor administrative în ceea ce privește: - desemnarea directorilor adjuncți ai Furnizorului public național de servicii media; - condițiile de demitere a directorului general al Furnizorului public național de servicii media; - modalitatea de refuz în eliberarea autorizațiilor de retransmise; - reglementarea termenului de prezentare a informațiilor Consiliului Audiovizualului; - remunerarea membrilor Consiliului de acreditare va lăsa loc interpretărilor confuze în aplicarea uniformă a prevederilor prenotate cu riscul comiterii manifestărilor de corupție.

În concluzie, normele cu conținut coruptibil urmează să fie reanalizate, iar factorii de risc și riscurile de corupție identificați urmează să fie înlăturați.

27.04.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Vadim CURMEI, Șef secție*

