



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



Pr. 180 din 06.18

CEB
CEM

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

Nr. 06/2.365-1 din 23.06 2018
La nr. 180 din 4 iunie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție asupra proiectului legii cu privire la publicitate.

Anexă: *Raportul de expertiză anticorupție – 5 file.*

Director adjunct

L. Chireoglo

Lidia CHIREOGLO



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5151 din 22.06.2018

la proiectul de lege cu privire la publicitate

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 și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Având în vedere că proiectul a fost elaborat în 2017 și consultat cu reprezentanții societății civile în cadrul mai multor ședințe organizate, precum și faptul că este plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova iar părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului, transparența decizională a fost asigurată.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În cadrul notei informative autorul stabilește: *„Proiectul legii cu privire la publicitate a fost elaborat în contextul prevederilor capitolului XV Mass-media din Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018: „9. Crearea unui cadru propice de dezvoltare a domeniului publicității, neadmiterea concurenței neloiale în această sferă și dozarea proporțională a publicității din exterior în spațiul mediatic autohton”.*

Proiectul legii cu privire la publicitate are ca scop racordarea legislației naționale cu privire la publicitate la standardele și bunele practici europene și internaționale în domeniu.

Proiectul de lege are următoarele finalități:

- *instituirea și implementarea regimului juridic al mesajelor de interes public, consacrate în legislația în vigoare;*
- *instituirea și implementarea regimului juridic al publicității politice în perioada extraelectorală, care în legislația electorală nu este reglementată;*
- *instituirea și implementarea reglementărilor minime privind publicitatea exterioară, în condițiile descentralizării administrative și ale autonomiei locale;*
- *instituirea și implementarea regimului juridic al autoreglementării în domeniul publicității;*
- *instituirea și implementarea cerințelor privind asigurarea transparenței pe piața publicității, în vederea protecției concurenței în domeniu. ”.*

În urma examinării prevederilor proiectului se constată că scopul real coincide cu scopul anunțat de către autor.

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

După cum stabilește autorul în nota informativă: *„adoptarea și implementarea proiectului legii cu privire la publicitate va contribui la protejarea pieței publicității Republicii Moldova, protejarea și promovarea spațiului informațional al Republicii Moldova și a intereselor economice ale mass-mediei naționale, reprezentând o contribuție importantă a statului pentru promovarea mijloacelor de informare în masă în condițiile unui stat democratic.”*



Prevederile proiectului perfecționează legislația națională privind publicitatea, ceea ce este conform interesului public.

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."

Nota informativă stabilește cauzele care au condiționat elaborarea proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională în conformitate cu prevederile art.20 al Legii nr.780/2001 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".

Implementarea prevederilor proiectului de lege cu privire la publicitate nu presupune cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat.


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; [...]"

Deși textul proiectului este expus într-un limbaj simplu și concis, autorul trebuie să uniformizeze și să revadă coerența și conținutul unor norme pentru a înlătura formulările ambigue care admit interpretări abuzive (pentru detalii a se vedea compartimentul III din raportul de expertiză).



II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte legislative sau normative în vigoare (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

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

Prevederile proiectului reglementează activitatea agenților publici și a entităților publice.

La modul concret, se stabilește ca controlul de stat asupra publicității să fie realizat de către:

- Consiliul Concurenței - în domeniul protecției concurenței în domeniul publicității;
- Consiliul Audiovizualului - în domeniul publicității și a altor forme de comunicări comerciale audiovizuale, difuzate de serviciile media audiovizuale lineare și serviciile media audiovizuale nelineare;
- Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale - în domeniul publicității produselor medicamentoase (medicamentelor), tratamentelor medicale și a tehnicii medicale;
- Comisia Națională a Pieței Financiare - în domeniul publicității valorilor mobiliare;
- Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității - în domeniul publicității discriminatorii și/sau sexiste;
- alte autorități competente să soluționeze cauze contravenționale, în conformitate cu prevederile Codului contravențional al republicii Moldova.

Pentru unele autorități sunt stabilite competențe excesive, improprii sau contrare statutului acestora (pentru detalii a se vedea compartimentul III al raportului).

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



Articolul 3 pct.20

20) persoană juridică din sectorul statal:

- a) orice autoritate publică;
- b) orice organ central de specialitate al administrației publice, inclusiv orice autoritate a administrației centrale;
- c) orice autoritate a administrației publice locale, inclusiv orice autoritate a administrației publice locale din unitatea teritorială autonomă cu statut special;
- d) orice alt organ/autoritate, creat/creată de către stat în persoana autorității publice, având drept scop exercitarea atribuțiilor administrative, social-culturale și a altor atribuții cu caracter necomercial;
- e) orice întreprindere de stat sau municipală;
- f) orice societate comercială, care are în calitate de (co)fondator/membru unul din subiecții prevăzuți la lit.a)-e);
- g) orice instituție publică sau altă organizație necomercială, ce are în calitate de (co)fondator/asociat/membru unul din subiecții prevăzuți la lit.a)-f);
- h) orice organizație comercială de drept privat, activitățile căreia sunt finanțate/achitate integral sau parțial de la bugetul de stat;
- i) orice altă persoană, declarată prin hotărâre de guvern persoană juridică din sectorul statal.

Obiecții:

Se atenționează asupra unor prevederi care riscă să genereze un conflict de norme.


Conform art.57 al Codului civil nr.1107/2002 care reglementează tipurile de persoane juridice, „persoanele juridice sunt de drept public sau de drept privat”, iar „în raporturile juridice civile sunt situate pe poziții de egalitate”.

Prin stabilirea, definirea și reglementarea „persoanelor juridice din sectorul statal”, proiectul riscă să creeze un alt tip de persoane juridice (al treilea), ceea ce riscă să încalce coerența întregii legislații privind tipurile de persoane juridice.

Și mai grav este faptul că norma stabilește ca Guvernul să declare prin hotărâre persoanele juridice ca fiind din sectorul statal, fapt care în mod cert va amplifica confuzia, deoarece de regulă prin hotărârile de Guvernului cu privire la înființarea/constituirea/fondarea unor persoane juridice, în mod expres se stabilește că persoana înființată/constituită/fondată este „persoană de drept public”.

În acest sens sunt elocvente exemplele din Regulamentul cu privire la modul de organizare și funcționare, structura și efectivul limită ale Autorității Aeronautice Civile aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.645/2014, care la pct.2 stabilește: „autoritatea este o autoritate publică de certificare, control și supraveghere în domeniul aviației civile, are statut de persoană juridică de drept public, cu buget autonom, activează în baza principiilor autogestunii și autofinanțării și este subordonată Guvernului [...]”, precum și Hotărârea Guvernului nr.314/2017 privind constituirea Agenției Servicii Publice, care la pct.1 stabilește că aceasta „se reorganizează prin transformare în instituție publică” ș.a.

Prin stabilirea, definirea și reglementarea „persoanelor juridice din sectorul statal”, prevederile proiectului determină interpretări abuzive și aplicarea reglementărilor într-o formulă contrară cadrului normativ existent.



Recomandări: Înlocuirea la art.3 pct.20) și în cadrul întregului proiect a termenului „persoană juridică din sectorul statal” cu termenul „persoană juridică de drept public”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale

- 2 -

Articolul 16 alin.(1) Articolul 16. Limba de difuzare a mesajelor de interes public (1) Mesajele de interes public sunt difuzate în limba română. Mesajele de interes public pot fi traduse și difuzate și <u>în alte limbi de comunicare interetnică</u> pe teritoriul țării.	
Obiecții: În formula textuală propusă, norma prevede/presupune existența mai multor limbi de comunicare interetnică, ceea ce contravine cadrului normativ actual. Se atenționează asupra unei reglementări care generează un conflict de norme cu prevederile art.1 al Legii nr.3465/1989 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești, și care stabilește că: <i>„Ca limbă de stat, limba moldovenească se folosește în toate sferele vieții politice, economice, sociale și culturale și îndeplinește în legătură cu aceasta <u>funcțiile limbii de comunicare interetnică</u> pe teritoriul republicii”.</i> Cu alte cuvinte, există o singură limbă de comunicare interetnică - limba română. Conform art.2 al Legii nr.3465/1989, „limba rusă [...] se folosește pe teritoriul republicii [...] în calitate de limbă de comunicare între națiuni.” Formularea la plural determină interpretarea și aplicarea reglementării într-o formulă abuzivă și contrară cadrului normativ existent. Astfel, se consideră coerent ca în schimbul sintagmei propuse în proiect: „în alte limbi de comunicare interetnică” să se utilizeze sintagma „în alte limbi ale minorităților naționale”.	
Recomandări: În schimbul sintagmei propuse în proiect: „în alte limbi de comunicare interetnică” să se utilizeze sintagma „în alte limbi ale minorităților naționale”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> ● Concurența normelor de drept 	Riscuri de corupție: <ul style="list-style-type: none"> ● Generale



Articolul 25

Articolul 25. Publicitatea audiovizuală

(1) Serviciile media audiovizuale lineare și serviciile media audiovizuale nelineare difuzează publicitatea și alte forme de comunicări comerciale audiovizuale în conformitate cu prezenta lege și Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

(2) În domeniul mesajelor de interes public și în domeniul comunicărilor comerciale audiovizuale, difuzate în serviciile media audiovizuale, prezenta lege se aplică în calitate de lege generală, în măsura în care nu contravine Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

(3) Consiliul Audiovizualului al Republicii Moldova este în drept să instituie reglementări privind conținutul și modul de difuzare a comunicărilor comerciale audiovizuale, în conformitate cu Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

(4) Durata maximă a publicității pentru unul și același produs și/sau numărul maxim de spoturi de publicitate comercială ale aceluiași furnizor de publicitate, care se difuzează pe parcursul unei ore astronomice în cadrul unui serviciu media audiovizual linear, se stabilește în Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

Obiecții:

Deși Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova este elaborat și a fost adoptat în prima lectură de către Parlamentul Republicii Moldova (la data de 18 aprilie 2018), din punct de vedere al tehnicii legislative acesta nu a intrat în vigoare, și deci normele care fac trimitere la reglementările Codului serviciilor media audiovizuale devin norme incomplete „în alb”.

Normele „în alb” care fac trimitere la reglementări inexistente, pot rămâne inaplicabile în practică, atâta timp cât Codul serviciilor media audiovizuale nu va intra în vigoare, pe de altă parte, există riscul ca în Codul serviciilor media audiovizuale autorul să strecoare reglementări discreționare.

Recomandări:

Să se reglementeze publicitatea audiovizuală în mod complex și exhaustiv, în cadrul art.25 al proiectului, în așa mod încât să se prevină riscul apariției normelor incomplete în situația neadoptării Codului serviciilor media audiovizuale.

Factori de risc:

- Norme de trimitere defectuoase

Riscuri de corupție:

- Generale

Articolul 45 alin.(1) lit.g)

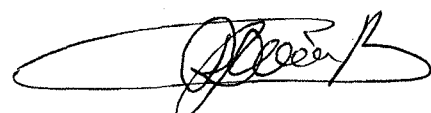
Articolul 45. Publicitatea băuturilor alcoolice

(1) Este interzisă publicitatea băuturilor alcoolice: [...]

g) care prezintă drept o calitate conținutul ridicat în alcool al băuturilor;

Obiecții:

Se atenționează nu atât asupra unei formulări ambigue cât asupra unei incoerențe ce s-a strecurat în proiect.



Reglementarea este propusă pentru descurajarea (într-o anumită măsură) a consumului de alcool, pentru popularizarea modului sănătos de viață, precum și pentru promovarea unui consum responsabil al băuturilor alcoolice.

Cel mai probabil se urmărește interzicerea publicității băuturilor alcoolice cu prezentarea conținutului ridicat de alcool în băutură, ca o „virtute” a acestora.

Formularea incoerentă nu determină și nu generează riscuri de corupție decât doar apariția greutăților în procesul de aplicare.

Recomandări:

Înlocuirea la art.3 pct.20) și în cadrul întregului proiect a termenului „persoană juridică din sectorul statal” cu termenul „persoană juridică de drept public”.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Articolul 52

Articolul 52. Controlul respectării legislației cu privire la publicitate

(1) Controlul respectării legislației cu privire la publicitate se realizează, în limitele competențelor atribuite, de către:

- a) Consiliul Concurenței - în domeniul protecției concurenței în domeniul publicității;
- b) Consiliul Audiovizualului - în domeniul publicității și a altor forme de comunicări comerciale audiovizuale, difuzate de serviciile media audiovizuale lineare și serviciile media audiovizuale nelineare;
- c) Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale - în domeniul publicității produselor medicamentoase (medicamentelor), tratamentelor medicale și a tehnicii medicale;
- d) Comisia Națională a Pieței Financiare - în domeniul publicității valorilor mobiliare;
- e) Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității - în domeniul publicității discriminatorii și/sau sexiste;
- f) alte autorități competente să soluționeze cauzele contravenționale, în conformitate cu prevederile Codului contravențional al Republicii Moldova.

(2) Fiecare autoritate prevăzută în alin.(1) va prezenta, într-un capitol separat al raportului anual de activitate, următoarele informații privind monitorizarea respectării legislației cu privire la publicitate:

- a) o caracteristică generală a pieței de publicitate pe segmentul respectiv;
- b) date relevante referitoare la piața (volumul pieței) de publicitate pe segmentul respectiv;
- c) acțiunile necesare, întreprinse sau care urmează a fi întreprinse, în vederea respectării legislației cu privire la publicitate;
- d) impactul acțiunilor, întreprinse sau care urmează a fi întreprinse, pentru situația din domeniul publicității;
- e) alte informații relevante pentru controlul respectării legislației cu privire la publicitate.

Obiecții:

Se atenționează asupra stabilirii unor atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice.

În afară de formularea generală a normei, care face posibilă un concurs/dublare de competențe între mai

multe autorități publice, atenționăm asupra faptului că legislația actuală nu stabilește în favoarea unora dintre aceste autorități careva competențe în domeniul controlului respectării legislației cu privire la publicitate.

De exemplu, Legea nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare nu stabilește careva competențe acestei autorități în domeniul controlului legislației cu privire la publicitate.

În aceeași ordine de idei, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nu are careva competențe în domeniul controlului legislației cu privire la publicitate, competențe care să fie stabilite de Legea nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității sau Legea nr.298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Atribuțiile excesive, improprii sau contrare statutului entității publice pot genera conflicte de interese, conflicte de competență sau conflicte ale normelor de drept în activitatea entităților înzestrate cu atribuții în domeniul controlului de stat al publicității.

Recomandări:

Ajustarea prevederilor proiectului la cadrul normativ ce reglementează competențele Comisiei Naționale a Pieței Financiare și Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice

Riscuri de corupție:

- Generale
- Legalizarea actelor de:
 - conflict de interese și/sau favoritism

IV. Concluzia expertizei

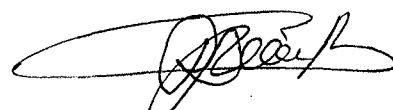
Proiectul a fost elaborat de către un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, cu scopul creării unui cadru propice de dezvoltare a domeniului publicității, neadmiterea concurenței nelocale în această sferă și dozarea proporțională a publicității din exterior în spațiul mediatic autohton, ceea ce este conform interesului public.

Autorul a respectat cerințele de transparență stabilite de Legea nr.238/2008 privind transparența în procesul decizional iar argumentarea adusă este una suficientă, valabilă și pertinentă.

În cadrul expertizei proiectului au fost identificați factori de risc manifestați prin:

- concurența normelor de drept: a) cu Codul civil nr.1107/2002 în ceea ce privește tipurile de persoane juridice; b) cu Legea nr.3465/1989 cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești în ceea ce privește limba de comunicare interetnică; c) cu Legea nr.192/1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare (în continuare, CNPF) în ceea ce privește atribuțiile Comisiei; d) cu Legea nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității și Legea nr.298/2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității în ceea ce privește atribuțiile Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității;

- atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice - prin stabilirea pentru CNPF și Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a competențelor de control asupra legislației cu privire la publicitate;



- norme de trimitere defectuoasă - care fac trimitere la Codul serviciilor media audiovizuale încă neadoptat de Parlament.

Unele norme analizate permit interpretări abuzive și pot genera conflicte de interese și conflicte de competență, de aceea autorul urmează să revadă conținutul proiectului prin prisma recomandărilor înaintate în raportul de expertiză anticorupție.

22.06.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Roman STARAȘCIUC, Șef secție

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roman STARAȘCIUC', enclosed within a large, loopy oval flourish.