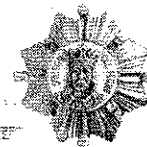




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



*Pr. 206/22.05.20
CER, CEM*

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

Nr. 06/2-3167 din 12.06. 2020

La nr. 206 din 22.05.2020

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (art.37 din Legea concurenței nr.183/2012 și completarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018 cu art.83/1).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director

Ruslan FLOCEA

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1523</u>		
<u>17</u>	<u>06</u>	<u>2020</u>
Oră		

1000 1000 1000



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO20/6552 din 12.06.2020

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (art.37 din Legea concurenței nr.183/2012 și completarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018 cu art.83/1)

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 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. 6-12 din Legea nr.100/2017 privind 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 supus expertizei a fost plasat pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova la compartimentul Procesul legislativ/Proiecte de acte legislative, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia

recomandări pe marginea proiectului.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Prin proiect se propune o nouă modalitate de control ce urmează a fi exercitată de către Parlament asupra Consiliului Concurenței și asupra Consiliului Audiovizualului.

Astfel, se propune ca activitatea Consiliului Concurenței și Consiliului Audiovizualului să fie supusă auditului de performanță *ad hoc*, audit care urmează să se efectueze în temeiul unei hotărâri a Parlamentului, iar modul de efectuare a acestuia urmează să fie stabilit de către comisia parlamentară de profil.

Potrivit proiectului, raportul auditului de performanță *ad hoc* se examinează de Parlament în termen de 3 luni de la prezentare.

Autorii proiectului menționează în nota informativă că „*prin adoptarea proiectului de lege se urmărește scopul eficientizării și îmbunătățirii activității de supraveghere exercitată de către Parlament asupra Consiliului Audiovizualului și asupra Consiliului Concurenței*”.

La fel, se menționează în notă că în așa mod se va „*stabili un mecanism legal de control din partea Parlamentului a activității Consiliului Audiovizualului și Consiliului Concurenței, cu intenția de a evalua corect, transparent și obiectiv activitatea acestor autorități de reglementare, în conformitate cu recomandările Consiliului Europei*”.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul conține norme care asigură respectarea interesului public manifestat prin instituirea unei noi modalități de efectuare a controlului din partea Parlamentului față de Consiliul Audiovizualului și Consiliul Concurenței prin supunerea activității acestor două entități publice auditului de performanță *ad hoc*.

Totuși, instituirea acestei măsuri de control (auditul de performanță *ad hoc*) urmează să fie analizată, per general, în raport cu activitatea autorităților publice autonome instituite de Parlament și care exercită controlul parlamentar asupra acestora.

În acest sens, evidențiem că prin proiect se propune instituirea controlului parlamentar prin efectuarea auditului de performanță *ad hoc* doar asupra două entități publice - Consiliul Audiovizualului și Consiliul Concurenței.

În notă autorul face referință la două acte comunitare care reglementează doar domeniul audiovizualului, or prin proiect se propune ca normele să se răsfrângă și asupra Consiliului Concurenței, deși nota este lacunară în privința acestei propuneri.

Mai mult decât atât, nu se cunoaște de ce autorul nu a evaluat per ansamblu toate autoritățile publice autonome instituite de Parlament pentru a avea o abordare unică în raport cu toate și s-a limitat doar a reglementa aceste două entități publice.

În concluzie, activitatea oricărei autorități publice trebuie să fie supusă unui control eficient care să identifice acele eventuale lacune (dacă există), acele imperfecțiuni legislative care conțin

reglementări ambigue și contradictorii care pot duce la constatarea unei activități ineficiente a autorității publice, iar în cazul în care se consideră că sunt comise abuzuri în acțiuni ale autorității publice, acțiuni/inacțiuni nejustificate ale acesteia urmează a fi întreprinse acțiuni clare de remediere a acestor ilegalități. Parlamentul, ca autoritate de control al activității autorităților publice instituite de acesta, are pârghiile necesare în acest sens.

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”.*

Nota informativă stabilește condițiile ce au impus elaborarea proiectului, evidențiază elementele noi și finalitățile urmărite prin promovarea proiectului.

Examinând conținutul notei informative a proiectului supus expertizei se constată că aceasta întrunește parțial condițiile menționate în art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative din următoarele considerente.

Nota informativă, în opinia noastră, nu redă o abordare de perspectivă a impactului normelor urmare a aplicării lor.

Autorul face referință în nota informativă la două acte comunitare - Directiva serviciilor mass-media audiovizuale și Recomandarea Consiliului Europei nr.(2000) 23 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii, pe când normele proiectului reglementează modul de efectuare a auditului de performanță ad-hoc atât asupra activității Consiliului Audiovizualului, cât și asupra activității Consiliului Concurenței.

Astfel, nota nu face nici o referință asupra propunerii de instituire a efectuării auditului de performanță *ad-hoc* asupra activității Consiliului Concurenței.

Totodată, în nota informativă nu se face nici o referință cu privire la eventualele lacune depistate în prezent care pot duce la o activitate ineficientă a autorităților publice respective.

Or, considerăm că este necesară o analiză mai vastă pentru a identifica acele lacune legislative și ambiguități administrative care pot constitui impedimente în activitatea eficientă a autorităților publice prenotate.

Sau, întocmirea unui raport suplimentar asupra activității Consiliului Audiovizualului și Consiliului Concurenței, în opinia noastră, nu va duce la eficientizarea activității acestor autorități, ceea ce poate

minimiza scopul propus de autor în nota informativă „de a evalua corect, transparent și obiectiv activitatea acestor autorități de reglementare”.

În altă ordine de idei, autorul nu menționează în nota informativă de ce a ales doar aceste două autorități, or, autorități publice instituite de Parlament și care sunt reponsabile în fața acestuia sunt mai multe în sistemul administrativ al Republicii Moldova.

Planificarea activității de control din partea Parlamentului asupra activității autorităților publice autonome instituite de Parlament urmează să aibă o abordare unică.

Menționăm că controlul parlamentar asupra activității autorităților publice responsabile față de Parlament se efectuează în conformitate cu legile care reglementează activitatea autorității publice instituite de Parlament, în confirmitate cu Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea 797/1996 și alte acte normative ce reglementează acest aspect.

Nu este negată oportunitatea instituirii unor măsuri eficiente de control din partea Parlamentului, precum și a societății civile asupra activității autorităților publice create prin legi de Parlament, însă, aceste măsuri de control urmează să fie bine încheiate, cu acțiuni clare post-raportare și unitare (cu abordare sistemică). Or, prezentul proiect va putea servi drept premisă juridică pentru solicitarea de a institui audit de performanță *ad-hoc* și pentru alte autorități publice autonome în mod selectiv.

În acest sens, considerăm că argumentele autorului nu sunt proporționale impactului implementării normelor din proiectul înaintat.

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”.

În nota informativă se menționează că „pentru adoptarea și implementarea proiectului de lege, statul nu va necesita costuri financiare suplimentare, excepția cazului când Parlamentul va dispune efectuarea unui audit de performanță *ad hoc* independent în temeiul unei hotărâri, care va prevedea sursele financiare suplimentare”.

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 "textului 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 într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

Cu toate acestea, menționăm că proiectul nu reglementează clar periodicitatea solicitării rapoartelor de audit de performanță *ad-hoc*, precum și termenul de prezentare a acestora.

Aceste lacune vor permite interpretarea confuză în privința periodicității de solicitare a efectuării auditului de performanță *ad hoc* asupra activității Consiliului Audiovizualului și Consiliului Concurenței.

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

Prevederile proiectului în mod direct nu reglementează activitatea entităților publice, nu instituie careva atribuții, drepturi, obligații acestora.

Prin proiect se propune ca activitatea Consiliului Concurenței și activitatea Consiliului Audiovizualului să fie supusă auditului de performanță *ad hoc*.

Neclaritatea periodicității efectuării acestui audit de performanță *ad hoc* pe parcursul unui an va permite interpretări confuze a acesteia, cu riscul interpretării în dependență de interes și scop.

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 -

Obiecție generală asupra proiectului -

Obiecții:

Articolul I și articolul II din proiect conțin norme care prevăd ca activitatea Consiliului Concurenței și a Consiliului Audiovizualului să fie supusă auditului de performanță *ad hoc*.

Normele însă nu stabilesc periodicitatea efectuării unui astfel de audit.

Or, neclaritatea normei poate duce la interpretarea confuză de efectuare a număr nelimitat de audituri pe parcursul unui an.

Totodată, menționăm repetat faptul că normele propuse nu se încadrează într-o abordare unică de efectuare a controlului parlamentar asupra autorităților publice autonome instituite de Parlament.

Or, autorul selectiv a identificat două autorități - Consiliul Concurenței și Consiliul Audiovizualului pentru care propune instituirea efectuării auditului de performanță *ad hoc*.

La fel, proiectul va putea „trezi” interes pentru a iniția proiecte de legi care să reglementeze efectuarea auditului de performanță și la alte autorități publice autonome, instituite de Parlament, selectate în dependență de interes.

Astfel, există riscul lezării instituției controlului asupra activității autorităților publice autonome instituite de Parlament prin abordarea selectivă a oportunității instituirii auditului de performanță *ad hoc*.

Recomandări:

Periodicitatea efectuării controlului prin audit de performanță *ad hoc* urmează a fi expres stabilită în proiect.

În altă ordine de idei, reiterăm ideea expusă anterior în compartimentul „Suficiența argumentării” prin reexaminarea, per ansamblu, a controlului parlamentar asupra autorităților publice instituite de acesta, în vederea identificării unei abordări unice, transparente și eficiente de efectuare a controlului parlamentar prin auditul de performanță *ad hoc*.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune o nouă modalitate de control ce urmează a fi exercitată de către Parlament asupra Consiliului Concurenței și asupra Consiliului Audiovizualului.

Astfel, se propune ca activitatea Consiliului Concurenței și Consiliului Audiovizualului să fie supusă auditului de performanță *ad hoc*, audit care urmează să se efectueze în temeiul unei hotărâri a Parlamentului, iar modul de efectuare a auditului de performanță *ad hoc* să fie stabilit de către comisia parlamentară de profil.

Autorii proiectului menționează în nota informativă că „*prin adoptarea proiectului de lege se urmărește scopul eficientizării și îmbunătățirii activității de supraveghere exercitată de către Parlament asupra Consiliului Audiovizualului și asupra Consiliului Concurenței*”.

La fel, se menționează în notă că în așa mod se va „*stabili un mecanism legal de control din partea Parlamentului a activității Consiliului Audiovizualului și Consiliului Concurenței, cu intenția de a evalua corect, transparent și obiectiv activitatea acestor autorități de reglementare, în conformitate cu recomandările Consiliului Europei*”.

Nu este negată necesitatea instituirii unor măsuri eficiente de control asupra activității autorităților publice centrale însă autorul nu face referință în nota informativă la cadrul legal general ce reglementează controlul parlamentar asupra activității autorităților publice autonome instituite de Parlament.

Or, considerăm că efectuarea controlului parlamentar urmează să fie efectuată în baza unor norme

unitare care se răsfrâng asupra întregului sistem administrativ compus din autorități publice autonome înființate de Parlament și supuse controlului acestuia, fără a face diferențe de tratare între acestea.

Transparența activității autorităților publice este esențială în procesul de stabilire a eficienței acestora.

Proiectul în redacția propusă, în opinia noastră, deși respectă interesul public, nu aduce o abordare unică a procesului de control parlamentar asupra activității autorităților publice autonome instituite de Parlament, or scopul invocat de autor în nota informativă de „*asigurare a evaluării corecte, transparente și obiective a activității acestor autorități de reglementare*” urmează a se răsfrânge la întregul sistem administrativ compus din autorități publice autonome instituite de Parlament.

Integritatea instituțională rămâne a fi o prioritate pentru eficientizarea și transparentizarea activității autorităților publice din sistemul administrativ al Republicii Moldova.

12.06.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Vadim CURMEI, Inspector principal

