

CEM  
8/7



**CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA**



**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**



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

Nr. 06/2-5294 din 04.09.2020

La nr.362 din 12.08.2020

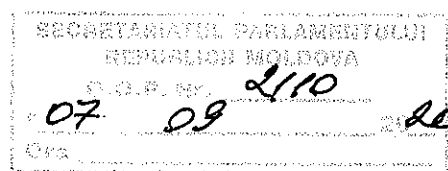
## **Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii cinematografilei nr.116/2014.

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

**Director**

**Ruslan FLOCEA**







## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO20/6781 din 04.09.2020**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Legii cinematografiei nr.116/2014**

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**

Autori al proiectului de act normativ sunt un grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce corespunde art.102 din Constituție.

Categoria actului normativ propus este o lege organică, ceea ce corespunde art.102 din Constituție, art.6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

#### **I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului**

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional *"etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Potrivit art.12 alin.(2) al legii, *"Termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice".* Mai mult ca atât, art.11 alin.(2/2) al aceleiași legi prevede că *"Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea*

*proiectului de decizie”.*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova la data de 12.08.2020, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului. Totodată, proiectul a fost remis spre efectuarea expertizei anticorupție la 20.08.2020, respectiv nu a fost asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor.

Astfel, în procesul de promovare a proiectului nu au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale prevăzute la art.11 alin.(2/2) și art.12 alin.(2) al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

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

În cadrul notei informative autorul stabilește că: *„Proiectul de lege a fost elaborat la inițiativa Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și a Centrului Național al Cinematografiei, urmare a evaluării impactului cadrului normativ în domeniul cinematografiei asupra procesului de producție, promovare și difuzare a filmului autohton, precum și cu suportul unei comisii de experți la etapa inițială a elaborării proiectului de lege.*

*La fel, au fost organizate audieri/discuții publice, la inițiativa Comisiei parlamentare „Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media”, ce au avut drept scop evaluarea prevederilor actuale ale Legii cinematografiei, prin analiza îndeplinirii scopului și a obiectivelor legii și a eficienței în practică a normelor, precum și identificarea problemelor / lacunelor existente în procesul implementării legii [...]*

*Proiectul de lege are drept scop actualizarea normelor legislative, care vizează domeniul cinematografiei, introducerea unor prevederi ce armonizează cu noile politici din domeniu, substituirea noțiunilor și formulărilor ambigue, completarea cu norme care să stabilească procedura de eliberare, costuri/taxe, dar și optimizarea prin comasare/transformare în proceduri de clasificare prevăzute în Regulamentul Registrului Cinematografic, și nu în ultimul rând crearea unui Fond Național al Cinematografiei care să asigure durabilitatea proiectelor cinematografice [...]”.*

Analizând prevederile propuse se constată că acestea servesc scopului declarat de către autor în nota informativă.

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

Proiectul de lege promovează interesele naționale de a dezvolta și moderniza cultura cinematografică din Republica Moldova, prin stabilirea unui mecanism de finanțare a producțiilor de film, ceea ce corespunde interesului public.

Totuși, din analiza unor prevederi s-au relevat riscuri ce pot afecta imparțialitatea creării și funcționării consiliului Centrului Național de Cinematografie (a se vedea Art.I pct.6 din proiectul de lege). Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### **I.5. Justificarea soluțiilor proiectului**

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

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „*nota informativă care cuprinde:*

*a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*

*b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;*

*c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;*

*d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;*

*f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.*

Nota informativă stabilește necesitatea elaborării proiectului. La fel, în notă sunt analizate principalele prevederi și condițiile care au impus elaborarea proiectului, în conformitate cu cerințele statuate la art.30 al Legii nr.100/2017 privind actele normative.

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

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „*e) fundamentarea economico-financiară”.*

Stabilim că nota informativă nu conține date clare ce ar argumenta proiectul prenotat sub aspectul economico-financiar, autorul specificând că „*Implementarea prevederilor proiectului nu necesită cheltuieli financiare suplimentare din bugetul de stat”.*

Totodată, din analiza proiectului se atestă că acestea vor necesita anumite cheltuieli financiare (în speță, cheltuieli ce vizează modificarea structurii Centrului Național de Cinematografie, suplینirea numărului de membri în cadrul consiliului Centrului).

Prin urmare, recomandăm revizuirea notei informative și completarea acesteia cu date suplimentare, care să prevadă resursele financiare planificate pentru realizarea celor propuse în proiect și bugetul instituțional al cărei entități publice aceste cheltuieli vor fi acoperite. Considerăm că o asemenea concretizare va acorda o transparență și o previzibilitate procesului de modernizare a cinematografiei naționale.

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

### **II.1. Limbajul proiectului**

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

*a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*

*c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*

*e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*

*f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

*g) se evită tautologiile juridice;*

*h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]*”.

În ansamblu, proiectul întrunește rigorile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Totuși, unele texte de dispoziții sunt formulate confuz, în mod special normele care vin să reglementeze modul selectării directorului general al Centrului Național al Cinematografiei (în continuare - Centrul).

Formulări ambigue permit interpretarea abuzivă a normei ceea ce constituie un factor de coruptibilitate. Aspectele date sunt analizate în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

## II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului au fost identificate norme contradictorii și conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Legea integrității nr.82/2017, ceea ce acordă proiectului un caracter confuz și ambiguu.

Totodată, semnalăm că normele propuse pot determina un vid legislativ la capitolul selectării unor membri în consiliul Centrului (în speță, membri selectați din cadrul uniunilor și asociațiilor profesionale din domeniul cinematografiei). Aspectele date urmează a fi analizate detaliat în conținutul compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

Normele elaborate vizează direct activitatea sistemului entităților publice din domeniul cinematografic, în sensul Legii nr.116/2014, precum Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și Centrul Național al Cinematografiei.

## II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

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

- 1 -

### Art.1 pct.6 potrivit proiectului.

Articolul 7 va avea următorul cuprins:

„Articolul 7. Organizarea activității Centrului

(1) Centrul este condus de un director general, numit de Guvern, la propunerea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, pe un termen de 4 ani, în urma unui conkurs deschis, organizat și desfășurat conform Regulamentului de organizare și funcționare al Centrului Național al Cinematografiei.

### Obiecții:

Sintagma „*conkurs deschis*” se prezintă contrară terminologiei utilizate de cadrul legal în vigoare în ceea ce privește organizarea unui concurs pentru o funcție publică. Astfel, Legea integrității nr.82/2017 prevede la art.11 că „*Recrutarea și promovarea agenților în cadrul entității publice se efectuează prin concurs public, conform criteriilor transparente și obiective de selectare în bază de merit, calificare profesională, capacitate, competență și integritate profesională, fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare, în conformitate cu prevederile legislației speciale care reglementează activitatea diferitor categorii de entități și agenți publici*”.

În opinia noastră, caracterul public al unui concurs pentru o funcție în sectorul public înglobează în sine mai multe aspecte caracteristice, precum: transparența, deschiderea și accesibilitatea. Prin urmare, optăm pentru un limbaj juridic concis, care să evite orice interpretare dublă a sensului normei.

**Recomandări:**

Recomandăm substituirea sintagmei „*concurs deschis*” cu sintagma „*concurs public*”.

**Factori de risc:**

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

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 2 -

**Art. I pct. 6 potrivit proiectului.**

„Articolul 7. Organizarea activității Centrului [...]

(4) Ceilalți membri ai Consiliului sunt numiți de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării la propunerea:

Ministerul Educației, Culturii și Cercetării - 1 membru;

Ministerul Finanțelor - 1 membru;

Consiliul Audiovizualului - 1 membru;

Uniunile și asociațiile profesionale din domeniu - 2 membri;

Instituțiile de învățământ superior în domeniile de referință sau cu profil cinematografic - 1 membru.

**Obiecții:**

Proiectul nu prevede cu exactitate mecanismul de selectare/numire a membrilor Consiliului Centrului, specificându-se doar că aceștia vor fi stabiliți de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării la propunerea anumitor entități publice din domeniu. În acest sens, se remarcă faptul că rolul acestui Consiliu este unul important în activitatea entității reformate și, în general, în gestionarea fondului cinematografic, el fiind responsabil de deciziile strategice de activitate. În acest sens, în componența Consiliului Centrului Național de Cinematografie urmează a fi selectate persoane competente și cu experiență în domeniu, iar acest fapt trebuie reflectat cu exactitate în proiect.

Drept exemplu, nu este clar pe ce principii și proceduri se va identifica și vor fi numiți reprezentanții uniunilor și asociațiilor profesionale și cum va fi garantat accesul la această funcție a tuturor organizațiilor non-guvernamentale de profil. Astfel, în practică există riscul să fie delegate persoane, fără experiență, fie reprezentanți ai unor asociații nerelevante domeniului cinematografic, selectați în mod subiectiv, imparțial și netransparent. În acest sens, cadrul normativ trebuie să fie unul concret, iar accentul fiind pus pe profesionalism, transparență și competență în domeniu.

Mai mult ca atât, norma citată va afecta transparența organizării și funcționării Consiliului și contravine art. 10 din Convenția ONU împotriva corupției care stipulează expres că „fiecare stat parte ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale publice, inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele decizionale, dacă este cazul”.

Atenționăm, că o asemenea expunere generală prezintă un risc de corupție, întrucât modul de selectare poate fi stabilit diferit, de la caz la caz, fără careva restricții legale.

Totodată, formulările propuse vor face imposibilă tragerea la răspundere a subiecților responsabili, pentru luarea unor decizii abuzive, vis-a-vis de acordarea în calitate de membru a unor persoane necalificate.

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Recomandări:</b></p> <p>1) Completarea cu norme suplimentare care să indice condițiile minime pe care trebuie să le întrunească acești membri.</p> <p>2) În cazul reprezentantului societății civile, recomandăm ca acesta să fie selectat prin concurs public, organizat de către Ministerul de resort.</p> |  |
| <p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive</li> <li>● Lacună de drept</li> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul>                        | <p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- corupere activă</li> <li>- corupere pasivă</li> </ul> </li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> </ul> |

- 3 -

|  |
|--|
| <p><b>Art.I pct.6 potrivit proiectului.</b><br/> „Articolul 7. Organizarea activității Centrului<br/> (6) <u>Membrii consiliului sunt remunerați conform prevederilor Regulamentului de organizare și funcționare al Centrului National al Cinematografiei.</u>”</p>   |
| <p><b>Obiecții:</b></p> <p>Membrii Consiliului sunt în mare parte funcționari publici în cadrul entităților publice care iau delegat și unde sunt salariați conform Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.</p> <p>Totodată, Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public prevede la art.25 „(1) Calitatea de funcționar public este incompatibilă cu orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit (2) Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate: a) în cadrul autorităților publice, cu excepțiile prevăzute de lege;”. În acest context, remunerarea propusă va reprezenta un adaos suplimentar/o remunerare paralelă, la salariul de funcție primit la lucrul de bază. Totodată, această remunerare se va acorda pentru aceleași ore de muncă achitate și la lucrul de bază, persoana fiind delegată doar la întrunirile Consiliului, în acest context această dublare a veniturilor (remunerare suplimentară) pentru același timp de muncă rămâne neargumentată.</p> <p>Deși remunerarea membrilor Consiliului este un element de bază ce ar trebui să motiveze membrii să se implice cât mai activ în procesul de administrare și luare a deciziilor, din practică, s-a demonstrat că delegarea personalului din alte structuri publice în consilii și comisii naționale (chiar și remunerată) nu este cea mai eficientă metodă de administrare și luare a deciziilor. De facto, ședințele în asemenea consilii/comisii de stat iau de cele mai dese ori forma unor întruniri formale unde se pune la vot deciziile discutate în cadrul instituțiilor (în cazul proiectului prenotat - a Centrului Național al Cinematografiei), membrii acestora având în paralel și executarea atribuțiilor de serviciu de la locul de bază (în cadrul ministrelor etc.). Obligațiile membrilor Consiliului sunt semnificative și necesită atât pregătire profesională, cât și timp suficient pentru exercitarea acestora. Astfel, pentru a asigura implicarea activă a membrilor Consiliului în administrarea Centrului și pentru a le permite să ia act de realele provocări și probleme cu care se confruntă sectorul cinematografic, propunem o alternativă ca persoanele date (membrii Consiliului) să fie detașați de la locul de bază (cu suspendarea contractului de muncă), în Centru și să fie remunerați din contul bugetului instituțional al Centrului pentru aportul și munca prestată în interesul fondului cinematografic național.</p> <p>O asemenea abordare le va permite membrilor o implicare reală în procesul de administrare și va asigura</p> |

buna funcționalitate a Centrului.

**Recomandări:**

Modificarea proiectului sub aspectele sus-descrie. În speță, stabilirea unui/unei salariu/remunerării pentru membrii Consiliului cu detașarea acestora de la locul de bază, în conformitate cu prevederile Codului muncii și Legii 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

**Factori de risc:**

- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

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

- 4 -

**Art.I pct.7 potrivit proiectului.**

(2) În cadrul Centrului funcționează următoarele subdiviziuni:

- a) Registrul cinematografic;
- b) Fondul cinematografic.
- c) Arhiva Națională de Filme - instituție publică în subordinea Centrului.

**Obiecții:**

Din prevederea în cauză nu putem distinge cu exactitate statutul Arhivei Naționale de Film. Inițial se menționează că aceasta este o subdiviziune a Centrului, iar ulterior se stabilește că această structură este o instituție publică cu statut juridic separat, doar că în subordinea Centrului. Prin termenul de „subdiviziune” se înțeleg acele structuri ale Centrului precum: direcțiile, secțiile și serviciile din cadrul aparatului central al entității publice, care nicidecum, nu au statut de persoană juridică separată în sensul prevederii de la Art.I pct.7 alin.(3) din proiect. Fie acest termen poate fi utilizat în sensul Legii nr.98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, care prevede și reglementează conceptul de „subdiviziune teritorială”. Mai exact, art.14 din legea sus-citată stabilește că „(6) *Autoritățile administrative din subordinea ministerelor pot fi organizate ca servicii publice desconcentrate, dispunând de un organ central și de subdiviziuni teritoriale*”.

Prin urmare, din redacția propusă se constată o neconcordanță între termenii utilizați, care admite interpretări diferite la aplicare, ceea ce prezintă un risc de corupție. Totodată, o reglementare diferențiată riscă să afecteze și transparența organizării și funcționării Arhivei Naționale de Filme. Această structură ca instituție publică în subordinea Centrului, nu poate fi calificată concomitent și ca subdiviziune din cadrul Centrului, aceasta fiind o structură separată cu personalitate juridică, în subordinea Centrului.

**Recomandări:**

Revizuirea prevederii sus-analizate, prin stabilirea unei clarități în ceea ce privește Arhiva Națională de Filme, fie aceasta este o subdiviziune în cadrul Centrului sau este o structură separată (ca persoană juridică) doar că funcțional se subordonează acesteia.

**Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere pasivă
  - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova în scopul actualizării cadrului legal ce vizează domeniul cinematografilei.

Autorul a respectat, în mare parte, cerințele legale privind asigurarea transparenței în procesul decizional. Prevederile proiectului corespund cu scopul declarat de către autor în nota de argumentare.

Subsidiar, se recomandă revizuirea notei informative la capitolul „Fundamentarea economico-financiară” și completarea acesteia cu date și informații suplimentare.

Totodată, în normele propuse au fost identificați mai mulți factori de risc printre care:

- formulări ambigue ce admit interpretări abuzive, în ceea ce privește statutul Arhivei Naționale de Filme;
- lacună de drept în ceea ce privește modul de selectare/identificare a unor membri din cadrul Consiliului Centrului;
- formulări ambigue în ce privește organizarea concursului de selectare a directorului general al Centrului;
- lipsa transparenței privind remunerarea membrilor Consiliului Centrului.

Prin urmare, este necesară o evaluare a prevederilor proiectului prin prisma obiecțiilor și recomandărilor înaintate în prezentul raport de expertiză anticorupție.

04.09.2020

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Cristina DIACENCO, Inspector principal*

