



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛDOVA



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

Nr. 06/2-8398 din 15.12.21

La nr. 09-5775 din 08.12.2021

**Ministerul Infrastructurii și
Dezvoltării Regionale**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul serviciilor media audiovizuale, Legea nr.241/2007).

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

Director adjunct

Vadim COJOCARU



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7617 din 14.12.2021

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul serviciilor media audiovizuale, Legea nr.241/2007)

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, 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 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."*

Autorul a prezentat sinteza obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor) recepționate în procesul de avizare/consultare publică a proiectului, fapt ce denotă aspectul definitivat al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

Proiectul, însoțit de nota informativă se regăsește pe pagina web a autorului/portalul particip.gov.md, după cum urmează <https://particip.gov.md/ro/document/stages/anunt-privind-consultarea-publica-la-proiectul-de-lege-pentru-modificarea-unor-acte-normative/8654>, fapt care denotă întrunirea parțială a rigorilor de asigurare a transparenței decizionale statuate de cadrul normativ citat supra.

1.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei de argumentare a proiectului, scopul acestuia este instituirea cadrului normativ favorabil dezvoltării tehnologiilor avansate în domeniul comunicațiilor electronice, care ar face posibilă valorificarea resurselor de spectru radio necesare pentru implementarea acestor tehnologii, totodată asigurând în continuare accesul liber și gratuit al populației pe întregul teritoriu al Republicii Moldova la semnalul în format digital al programelor TV ale Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”, ale Companiei Publice „Găgăuziya Radio Televizionu”, precum și ale altor furnizori de servicii media audiovizuale interesați în emisia liberă în eter. De asemenea, proiectul va asigura posibilitatea continuării afacerii pentru furnizori de servicii media existenți, care emit în prezent programele sale în eter în format analog.

1.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Apreciind prin prisma finalității scontate a proiectului, prevederile proiectului promovează interesul public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017).

1.5. Justificarea soluțiilor proiectului

1.5.1. 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”.

Autorul a indicat în nota informativă aferentă proiectului:

- *condițiile ce au impus elaborarea acestuia* (i)cadrul normativ existent în domeniul, conține unele prevederi neclare/lacune, ce blochează dezvoltarea televiziunii digitale terestre și sistarea televiziunii analogice terestre; ii)legislația existentă nu oferă o claritate și previzibilitate în privința termenului de expirare a licențelor de utilizare a frecvențelor pentru emisia în format analog și nu oferă un mecanism legal clar pentru intervenția operativă a statului în cazul „eșecului pieței” în procesul finalizării tranziției la televiziunea digitală pentru a preveni impactul acestuia asupra furnizorului de multiplex național și în consecință - asupra populației, care, nu are altă posibilitate de acces la programele TV din spațiul audiovizual național, decât utilizarea recepției din eter);
- *finalitatea scontată* (finalizarea cu succes a procesului de tranziție la televiziunea digitală terestră, ceea ce va spori numărul posturilor TV care pot fi recepționate gratuit din eter, va intensifica concurența pe piața serviciilor TV contra plată și va elibera spectrul de frecvențe necesar pentru implementarea tehnologiilor de generația a 5-a (5G), cu posibilitatea încasării în bugetul de stat a

taxelor de licență de circa 30 mln. Euro);

- *principalele prevederi* ale amendamentelor propuse (i)definirea noțiunilor „televiziune cu rezoluție standard”, „televiziune cu rezoluție înaltă”, „multiplex cu acoperire națională” și „multiplex cu acoperire regională”; „multiplex” „serviciu media audiovizual tematic de interes public” și „furnizor de serviciu media audiovizual tematic de interes public”; ii)instituirea sancțiunii aplicate furnizorului de multiplex care a încălcat prevederile Legii nr.174/2018; iii) stabilește termenul de tranziție la televiziunea digitală terestră; iv) mecanism pentru intervenția operativă a statului în cazul „eșecului pieței”; etc.).

Astfel, nota informativă a fost întocmită cu întrunirea rigorilor de tehnică legislativă citate supra.

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*”.

Potrivit notei informative a proiectului, implementarea prevederilor proiectului nu presupune cheltuieli suplimentare din contul bugetului de stat, cu excepția cazului, când asemenea cheltuieli vor fi prevăzute în Legea bugetului de stat.

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, [...]”.

Textul proiectului, în mare parte, este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie.

Totodată, analiza redacției propuse, denotă unele deficiențe care determină caracterul ambiguu al normelor și denotă întrunirea parțială a rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative. Deficiențele prenotate, pot determina interpretarea discreționară a normelor ce vizează în special:

- aprobarea deciziei privind numărul de licențe emise;

- aprecierea termenului de inițiere a procedurii de retragere a licenței de emisie;

- procedura coordonării unor decizii de către Consiliul Audiovizualului.

Aspectele date au fost analizate detaliat în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

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

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

Prevederile proiectului vizează inclusiv activitatea entităților publice/agenților publici responsabili de reglementarea prin licențiere și monitorizarea activității furnizorilor de servicii media. Redacția propusă a normelor de reglementare a activității acestora, poate determina riscuri de corupție aferente proceselor reglementate. Deficiențele în cauză au fost analizate în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție, cu înaintarea recomandărilor de rigoare.

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 -
<p>Art.I. pct.2 Art.I. - Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 462-466, art. 766), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...] 2. Articolul 2: [...] se completează cu alineatul (7/1) cu următorul cuprins: „(7/1) Transmisiunea unui serviciu media audiovizual de către un furnizor de servicii media aflat sub jurisdicția Republicii Moldova se poate face în temeiul licenței de emisie și a licenței de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio, <u>cu respectarea regimului de autorizare generală, conform prevederilor Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007</u>, în cazul difuziunii pe cale radioelectrică terestră printr-o stație/rețea de comunicații electronice proprie, sau în baza licenței de emisie, în cazul difuziunii printr-o rețea de comunicații electronice utilizată în bază de contract cu un furnizor de rețea și/sau servicii de comunicații electronice.”.</p>
<p>Obiecții: Prevederile citate supra nu reglementează clar și fără echivoc regimul juridic aplicabil reglementării prin licențiere a domeniului, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică stabilite de prevederile art.54-55 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Carența în cauză, poate determina dificultăți la etapa implementării normei sub aspectul determinării exigențelor aplicabile solicitanților de licență și riscuri de corupție aferente proceselor administrative reglementate. Astfel, cadrul normativ general de reglementare prin autorizare a activității de întreprinzător constituie prevederile Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22 iulie 2011, fiind eventual completată cu norme speciale stabilite de prevederile Legii comunicațiilor electronice nr. 241/2007.</p>
<p>Recomandări: Completarea normei, după cuvintele „autorizare generală” cu sintagma „stabilite de prevederile Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr.160 din 22.07.2011”.</p>

Factori de risc: ● Norme de trimitere defectuoase	Riscuri de corupție: ● Generale
---	---

- 2 -

Art.I. pct.5

Art.I. - Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 462-466, art. 766), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

[...]

5. Articolul 25: articolul se completează cu alineatele (2/1)-(2/6) cu următorul cuprins:

[...] (2/4) Numărul de licențe de emisie ce vor fi eliberate pentru utilizarea unui multiplex va depinde de posibilitățile tehnice ale multiplexului de a transmite/retransmite un anumit număr de servicii media audiovizuale. [...]

Obiecții:

Prevederile citate supra operează cu sintagma “va depinde de”, care atribuie caracter ambiguu normei și denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislative stabilite de prevederile art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Circumstanța în cauză, poate determina aplicarea discreționară a normei de către subiecții vizați și riscuri de corupție aferente procesului de aprobare a deciziei privind numărul de licențe emise.

Recomandări:

Substituirea sintagmei “va depinde de” cu cuvântul “corespunde”.

Factori de risc: ● Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Riscuri de corupție: ● Generale ● Încurajarea sau facilitarea actelor de: - trafic de influență - conflict de interese și/sau favoritism - influențare necorespunzătoare - nerespectare a regimului cadourilor
---	---

- 3 -

Art.I. pct.6

Art.I. - Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 462-466, art. 766), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...]

6. Articolul 27 se completează cu litera b1) cu următorul cuprins: „b1) furnizorul de servicii media nu a început emisia în termen de 10 zile din ziua expirării termenului de suspendare a licenței de emisie sau expirării termenului de suspendare a emisiei;”.

Obiecții:

Redacția propusă reglementează neclar termenul de inițiere a procedurii de retragere a licenței de emisie (zile calendaristice sau lucrătoare). Reglementarea lacunară a termenelor administrative, poate determina discreția excesivă a agenților publici/subiecților vizați de licență, de a aprecia și stabili în fiecare caz separat termene care îi sunt convenabile, atât pentru propriile acțiuni, cât și pentru acțiunile altor subiecți de drept cărora aceste termene le sunt aplicabile.

Astfel, se remarcă faptul că adoptarea normei în redacția propusă, poate determina riscul admiterii unor manifestări de corupție/incidente de integritate, atât de către agenții publici responsabili de implementarea

normei/persoanele care au sau susțin că au influență asupra acestora, cât și subiecții vizați de licență în contextul determinării termenului procedural aplicabil.

Recomandări:

Completarea normei, după cuvintele "10 zile" cu unul din următoarele cuvinte: "calendaristice" sau "lucrătoare".

Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
 - trafic de influență
 - conflict de interese și/sau favoritism
 - influențare necorespunzătoare
 - nerespectare a regimului cadourilor

- 4 -

Art.I. pct.8

Art.I. - Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 462-466, art. 766), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează: [...]

8. Articolul 75 se completează cu alineatul (2/1) cu următorul cuprins:

"(2/1) Consiliul Audiovizualului, cu consultarea Ministerului Culturii, a Ministerului Educației și Cercetării și a altor entități publice, poate: [...]"

Obiecții:

Procedura administrativă de coordonare este reglementată insuficient, or nu este clar dacă coordonarea prescrisă, presupune un aviz pozitiv, sau doar expunerea formală a opiniei vis-à-vis de subiectul abordat.

Circumstanța în cauză, poate determina discreția periculoasă a agentului public/subiectului vizat de normă/responsabil de implementarea normei, de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public și riscuri de corupție aferente proceselor reglementate.

Totodată, utilizarea în context a sintagmei „și a altor entități publice”, atribuie caracter ambiguu normei și denotă denotă neîntrunirea exigențelor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Carența în speță, poate determina dificultăți sub aspectul delimitării cercului de subiecți vizați, care urmează în mod indispensabil să fie consultate/avizeze o astfel de inițiativă.

Subsidiar, se menționează faptul că determinarea competenței unui agent public după formula „este în drept"/„poate”, este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor unui agent public. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția acestora care apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către agentul public pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale.

Recomandări:

Revizuirea normei, cu stabilirea expresă a categoriilor de entități care vor fi consultate (în cazul imposibilității reflectării denumirii autorităților în contextul reorganizărilor în desfășurare, pot fi reflectate domeniile de competență a acestora).

Deasemenea, urmează a fi modificat caracterul normei, în sensul stabilirii obligației obținerii de către Consiliul Audiovizualului a avizului pozitiv din partea autorităților vizate. Subsidiar, se recomandă excluderea

din context a cuvîntului „poate”.	
Factori de risc: <ul style="list-style-type: none"> • Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive • Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative • Stabilirea unui drept al entităţii publice în loc de o obligaţie 	Riscuri de corupţie: <ul style="list-style-type: none"> • Generale

IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei de argumentare a proiectului, scopul acestuia este instituirea cadrului normativ favorabil dezvoltării tehnologiilor avansate în domeniul comunicațiilor electronice, care ar face posibilă valorificarea resurselor de spectru radio necesare pentru implementarea acestor tehnologii, totodată asigurând în continuare accesul liber și gratuit al populației pe întregul teritoriu al Republicii Moldova la semnalul în format digital al programelor TV ale Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”, ale Companiei Publice „Găgăuziya Radio Televizionu”, precum și ale altor furnizori de servicii media audiovizuale interesați în emisia liberă în eter. De asemenea, proiectul va asigura posibilitatea continuării afacerii pentru furnizori de servicii media existenți, care emit în prezent programele sale în eter în format analog.

Autorul a prezentat sinteza obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor) recepționate în procesul de avizare/consultare publică a proiectului, fapt ce denotă aspectul definitiv al acestuia și întrunirea condițiilor stabilite de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate parțial rigorile de asigurare a transparenței decizionale, iar nota informativă a acestuia a fost întocmită cu întrunirea rigorilor de tehnică legislativă pertinente.

Analiza redacției propuse, denotă unele deficiențe care determină caracterul ambiguu al normei și denotă întrunirea parțială a rigorilor de tehnică legislativă stabilite de prevederile art.54 al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative. Deficiențele prenotate, pot determina interpretarea discreționară a normelor ce vizează în special:

- aprobarea deciziei privind numărul de licențe emise și riscuri de corupție aferente procesului reglementat;
- aprecierea termenului de inițiere a procedurii de retragere a licenței de emisie;
- procedura coordonării unor decizii de către Consiliul Audiovizualului.

Prin urmare, proiectul poate fi susținut cu condiția implementării recomandărilor înaintate conform compartimentului III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

14.12.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Cristina CHISTOL, Inspector superior