



CENTRUL NAȚIONAL  
ANTICORUPȚIE AL  
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР  
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ  
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



Pr. 363/2022  
CEM

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

Nr. 06/2- 5843 din 04 octombrie 2022

La nr. 363 din 28.09.2022

### Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al RM nr.174/2018 (art.1, 2, 4 ș.a.).

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2435</u>
" <u>11</u> "	<u>10</u> <u>2022</u>
Ora	





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/8252 din 07.10.2022**

### **la proiectul de lege pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al RM nr.174/2018 (art.1, 2, 4 ș.a.)**

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 un grup de 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 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."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

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

Potrivit notei informative: „În scopul modernizării calității normelor legale ce vizează domeniul audiovizualului, proiectul de lege are drept obiectiv asigurarea previzibilității și clarității prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale, evitarea interpretărilor diferite și aplicării neuniforme a normelor legale, precum și ajustarea cadrului normativ existent la realitățile actuale.”

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Codului serviciilor media audiovizuale, fiind detaliate și clarificate normele ce vizează ore de maximă audiență și a mesajelor/spoturilor de autopromovare, excluse cuvintele „și nu este stabilit în alt stat participant la Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră”, completate atribuțiile Consiliului Audiovizualului, stabilită o indemnizație lunară de care vor beneficia membrii Consiliului Audiovizualului etc. La fel, se propune completarea sancțiunilor pecuniare pentru furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au admis nerespectarea prevederilor legii privind condițiile de furnizare a comunicărilor comerciale audiovizuale.

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

Proiectul promovează interesul public privind perfecționarea cadrului normativ din domeniul audiovizualului, astfel încât să fie eliminate lacunele apărute în procesul de implementare a prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale.

### 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”.

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la 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”.

Potrivit notei informative: „Prezentul proiect de lege va necesita alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat. Respectiv, acest lucru urmează a fi examinat în mod prioritar în procesul de elaborare și aprobare a cadrului bugetar pe termen mediu pentru anii 2023-2025, ceea ce va permite asigurarea mijloacelor financiare necesare.

Prin urmare, dat fiind faptul că prezentul proiect de lege prevede cheltuieli bugetare și implementarea acestuia necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat, proiectul urmează a fi avizat de către Guvern în vederea respectării prevederilor art.131 alin.(4) din Constituție.”

Ca urmare, proiectul va avea un impact bugetar, iar acest fapt impune obligativitatea efectuării unui studiu de impact financiar, cerință impusă prin art.16-17 din Legea nr. 181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative și Hotărârii Curții Constituționale nr.29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat.

Conform art.17 din Legea nr.181/2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, „(1) *Proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative.* (2) *Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în buget.*”, iar potrivit art.34 alin.(5) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*Expertiza financiară este efectuată de către Ministerul Finanțelor, este obligatorie pentru proiectele care au impact asupra bugetului public și are menirea de: a) a asigura concordanța prevederilor proiectului cu legislația din domeniul financiar; b) a evalua cheltuielile pentru realizarea noilor reglementări; c) a semnală deficiențele cu caracter financiar și a prognoza consecințele în domeniul financiar*”.

Totodată, întru respectarea prevederilor art.131 din Constituția Republicii Moldova, precum și a Hotărârii Curții Constituționale nr. 29/2001 privind interpretarea prevederilor art.131 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, care trebuie respectate în cazul proiectelor de acte legislative cu impact financiar asupra bugetului de stat, având în vedere caracterul preponderent financiar al prevederilor formulate, pentru adoptarea acestuia este necesar ca modificările propuse să fie acceptate de Guvern. Conform art.131 din Constituție: „4) *Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern. [...]* (6) *Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare*”.

## **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 este expus într-un limbaj simplu, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea nr.100/2017.

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

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului fiscal în ce privește regimul fiscal al indemnizației lunare pentru acoperirea cheltuielilor de

transport, plata de care vor beneficia membrii Consiliului Audiovizualului (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție).

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

Proiectul conține reglementări privind activitatea Consiliului Audiovizualului - garant al interesului public în domeniul audiovizualului și are misiunea de a contribui la dezvoltarea serviciilor media audiovizuale în conformitate cu principiile comunicării audiovizuale prevăzute de lege, cu normele, standardele și cele mai bune practici internaționale în domeniu.

Cu toate acestea, proiectul conține norme confuze cu referire la temeiurile refuzului Consiliului Audiovizualului de a elibera licența de emisie, ceea ce la aplicare poate determina stabilirea disreționară a cazurilor în care Consiliul refuză eliberarea licenței de emisie (analiza detaliată a factorilor de risc și riscuri de corupție identificați în acest sens este prezentată 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 -
<p><b>Art.I pct.8 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale</b> Art.I - Codul serviciilor media audiovizuale [...], se modifică după cum urmează: [...]</p> <p><b>8. Articolul 25:</b> se completează cu alineatul (3/1)-(3/3) cu următorul cuprins: [...]</p> <p>(3/2) În termen de 30 de zile de la data depunerii cererii, Consiliul Audiovizualului eliberează sau <u>refuză eliberarea licenței de emisie</u> printr-o decizie motivată, care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web oficială a consiliului. Termenul respectiv poate fi prelungit prin decizia Consiliului Audiovizualului cu cel mult 30 de zile.</p>
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>În formula propusă prin proiect, norma cuprinsă la art.25 alin.(3/3) reflectă o neclaritate cu referire la motivele refuzului Consiliului Audiovizualului de a elibera licența de emisie. Prevederile în speță nu reglementează careva temeiuri de refuz de eliberare a licenței de emisie, ceea ce va determina adoptarea unei decizii de către Consiliul Audiovizualului fără o justificare corespunzătoare în temeiul prevederilor legii și stabilirea disreționară a cazurilor în care Consiliul poate refuza eliberarea licenței de emisie.</p> <p>În acest condiții, există risul comiterii manifestărilor de corupție prin coruperea membrilor Consiliului Audiovizualului în vederea eliberării licenței de emisie furnizorilor de servicii media la latitudinea sa. Unele acțiuni coruptibile, spre exemplu de abuz de serviciu/depășire a atribuțiilor de serviciu, abuz de serviciu în sectorul privat nu vor putea fi incriminate datorită caracterului permisiv al normei ceea ce va permite imposibilitatea tragerii la răspundere a subiecților.</p>

Prin urmare, pentru o precizie cât mai optimă, este binevenit să se reglementeze expres temeiurile de refuz de eliberare a licenței de emisie.

#### Recomandări:

Se recomandă stabilirea expresă a temeiurilor de refuz de eliberare a licenței de emisie de către Consiliul Audiovizualului.

#### Factori de risc:

- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice

#### Riscuri de corupție:

- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere activă
  - dare de mită
  - corupere pasivă
  - luare de mită
  - trafic de influență
  - influențare necorespunzătoare
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

- 2 -

#### Art.I pct.17 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale

Art.I - Codul serviciilor media audiovizuale [...], se modifică după cum urmează: [...]

17. Articolul 82 va avea următorul cuprins:

Articolul 82. Remunerarea membrilor Consiliului Audiovizualului [...]

(3) Membrii Consiliului Audiovizualului cu domiciliul permanent în afara municipiului Chișinău, din momentul desemnării în funcție, beneficiază de indemnizație lunară neimpozabilă, pentru acoperirea cheltuielilor de transport, în mărime de până la 40% din salariul mediu lunar pe economie.”

#### Obiecții:

Potrivit normei precitate, membrii Consiliului Audiovizualului cu domiciliul permanent în afara municipiului Chișinău vor beneficia de o indemnizație lunară neimpozabilă, pentru acoperirea cheltuielilor de transport, ceea ce contravine prevederilor Codului fiscal, care nu indică ca tip de venit neimpozabil indemnizația lunară plătită membrilor Consiliului Audiovizualului. Articolul 20 din Codul fiscal enumeră exhaustiv tipurile de venit care nu se includ în venitul brut, printre care indemnizația lunară respectivă nu se regăsește.

Conform art.7 din Cod fiscal, „(1) Impozitele și taxele de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea prezentului cod. (2) Pe parcursul anului fiscal (calendaristic), stabilirea de noi impozite și taxe de stat și locale, în afară de cele prevăzute de prezentul cod, sau anularea ori modificarea impozitelor și taxelor în vigoare privind determinarea subiecților impunerii și a bazei impozabile, modificarea cotelor și aplicarea facilităților fiscale se permit numai concomitent cu modificarea corespunzătoare a bugetului de stat și a bugetelor locale.”

Acest fapt poate admite impedimente în aplicarea corectă a normei și crea premise pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei „convenabile” care se va aplica într-o situație concretă, astfel existând riscul ca impozitarea să fie aplicată discreționar și în dependență de scopul și interesul urmărit.

#### Recomandări:

În vederea eliminării riscului interpretării discreționare a normelor ce țin de regimul fiscal al indemnizației lunare stabilite prin proiect și care se va acorda membrilor Consiliului Audiovizualului cu domiciliul

permanent în afara municipiului Chișinău, se recomandă promovarea normelor respective ulterior modificărilor efectuate la art.20 al Codului fiscal, prin completarea ca tip de venit impozabil a indemnizației respective or excluderea normei analizate din proiect.

**Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Concurența normelor de drept

**Riscuri de corupție:**

- Generale

#### IV. Concluzia expertizei

Proiectul a fost elaborat de un grup de deputați în Parlamentul Republicii Moldova în scopul modernizării calității normelor legale ce vizează domeniul audiovizualului. Proiectul de lege are drept obiectiv asigurarea previzibilității și clarității prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale, evitarea interpretărilor diferite și aplicării neuniforme a normelor legale, precum și ajustarea cadrului normativ existent la realitățile actuale.

Proiectul supus expertizei a fost plasat pe pagina web a Parlamentului RM, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat pentru a putea prezenta/expedia recomandări asupra acestuia.

În textul proiectului au fost identificate conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările Codului fiscal în ce privește regimul fiscal al indemnizației lunare pentru acoperirea cheltuielilor de transport, de care vor beneficia membrii Consiliului Audiovizualului.

La fel, proiectul conține norme confuze cu referire la temeiurile refuzului Consiliului Audiovizualului de a elibera licența de emisie, ceea ce la aplicare poate determina stabilirea discreționară a cazurilor în care Consiliul Audiovizualului decide de a refuza eliberarea licenței de emisie.

Prin urmare, se recomandă revizuirea proiectului de decizie prin prisma obiecțiilor și recomandărilor prezentate în raportul de expertiză anticorupție.

Totodată, pentru adoptarea proiectului de lege este necesar de solicitat punctul de vedere al Guvernului asupra soluțiilor promovate de lege, în conformitate cu art.131 alin.(4) și (6) din Constituție.

07.10.2022

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



Xenia VAMEȘ, Inspector principal