

PR.306/2023
CEM



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



NATIONAL ANTICORRUPTION
CENTRE OF THE REPUBLIC OF
MOLDOVA



Adresa: MD-2004, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198, mun. Chișinău, Republica Moldova
tel. (+373) 22-25-72-94, email: secretariat@cna.md

Nr. 06/2/16877 din 25.10.2023

La nr.306 din 14.09.2023

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege cu privire la Fondul de subvenționare în domeniul mass-media.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 9 (nouă) file.

Director

Digitally signed by Rusu Iulian
Date: 2023.10.25 13:52:46 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova



Iulian RUSU

Ex.: CURMEI Vadim, Tel.: 022/257308

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2727</u>
"25" 10	2023
Ora	



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO23/9151 din 25.10.2023

la proiectul de lege cu privire la Fondul de subvenționare în domeniul mass-media

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 Republicii Moldova, 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 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.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Proiectul legii cu privire la Fondul de subvenționare în domeniul mass-media prevede crearea Fondului de subvenționare în domeniul mass-media din Republica Moldova.

Obiectivul legii, potrivit art.1 din proiect, constă în stabilirea scopului și a principiilor subvenționării în domeniul mass-media, reglementarea constituirii și gestionării Fondului de subvenționare în domeniul mass-media, precum și raporturilor ce țin de selectarea beneficiarilor, alocarea subvențiilor, monitorizarea, raportarea și evaluarea utilizării subvențiilor alocate.

Articolul 2 din proiect reglementează scopul legii care îl constituie:

- a) dezvoltarea pluralismului mediatic;
- b) sprijinirea proiectelor culturale, educaționale și de alfabetizare media;
- c) încurajarea abordării subiectelor și problemelor din domeniile de interes social general;
- d) sprijinirea investigațiilor jurnalistice în problemele de interes public;
- e) fortificarea independenței editoriale și economice.

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

Proiectul promovează interesul public manifestat prin constituirea Fondului de subvenționare în domeniul mass-media.

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 condițiile menționate în 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*".

În nota informativă se menționează că: „Pentru implementarea proiectului de lege, vor fi necesare costuri legate de alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul de stat în contul Fondului, volumul cărora ar trebui să reprezinte echivalentul a 1/4 din bugetul furnizorului public național de servicii media pentru anul respectiv, precum și organizarea și funcționarea entității responsabile de administrarea Fondului, costuri care vor varia în dependență de opțiunea selectată: secretariatul Consiliului sau o structură distinctă a Ministerului Culturii”.

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 norme interne contradictorii, ceea ce la aplicare va duce la lipsa clarității aplicării uniforme a prevederilor legii.

Analiza acestor aspecte este efectuată în compartimentul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

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

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigue privind:

acordarea unor atribuții extensive de reglementare Ministerului Culturii de aprobare, prin acte departamentale, a întregului cadru normativ subsecvent necesar pentru executarea legii prenotate;

reglementarea subiectului responsabil și a modului de administrare și gestionare a Fondului;

lipsa termenelor de aprobare și publicare a listei domeniilor prioritare pentru subvenționare, precum și a raportului anual privind subvențiile acordate instituțiilor mass-media;

lipsa unui plafon maxim eligibil pentru finanțarea proiectelor instituțiilor mass-media din Fond, precum și nestabilirea clară a întrunirii condițiilor/criteriilor de acordare a mijloacelor din Fond;

interpretarea condițiilor de eligibilitate și a modalității de depunere a dosarelor;

stabilirea suplimentară, pe parcursul anului, a unor noi domenii prioritare pentru subvenționare;

modalitatea de revocare a membrilor Consiliului de experți;

periodicitatea desfășurării ședințelor Consiliului de experți ținând cont de normele care reglementează remunerarea acestora;

procedura de depunere și recepționare a dosarelor, în special prin nestabilirea unor termene de conformare;

modalitatea de convocare a ședințelor Consiliului de experți (când ședința este considerată deliberativă) și de aprobare a deciziilor sale (numărul membrilor Consiliului de experți pentru a putea considera că decizia este legal adoptată).

Analiza acestor aspecte este efectuată 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 -

Art.7 alin.(2) lit.a), c), i) și l) din proiectul legii -

7. Atribuțiile Ministerului Culturii

(...)

(2) Ministerul Culturii are următoarele atribuții pentru realizarea scopului prezentei legi:

a) aprobă Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de selectare a 4 membri ai Consiliului de experți, elaborat de Consiliul de Presă în calitate de structură națională de autoreglementare jurnalistică, în coordonare cu organizațiile societății civile reprezentative pentru domeniul mass-media;

(..)

c) aprobă, în condițiile prezentei legi, componența nominală și Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului de experți;

(...)

i) elaborează și aprobă, la propunerea Consiliului de experți și în consultare și coordonare prealabilă cu toate părțile interesate și Comisia parlamentară de specialitate, Regulamentul privind procedura de desemnare a beneficiarilor, de alocare și distribuire a mijloacelor Fondului, de monitorizare și evaluare a utilizării subvențiilor alocate instituțiilor mass-media;

(...)

l) elaborează și aprobă, la propunerea Consiliului de experți, procedura de introducere în Lista de interdicție a beneficiarilor și, după caz, de excludere din aceasta.

Obiecții:

Norma atribuie în competența Ministerului Culturii aprobarea unor acte normative necesare pentru executarea prezentei legi.

Totodată, norma art.6 nu instituie în atribuțiile Guvernului competența de a elabora și aproba acte normative pentru executarea prezentei legi.

Articolul 25 din proiect conține norme tranzitorii, care la lit.c) instituie obligația Guvernului, ca în termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi să elaboreze actele normative necesare executării prezentei legi.

În acest context, menționăm că normele din proiectul legii nu instituie obligații Guvernului să elaboreze și să aprobe acte normative în vederea executării Legii privind Fondul de subvenționare în domeniul mass-media.

Potrivit art.14 alin.(1) lit.a) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative - Hotărârea Guvernului este un act care se adoptă de către Guvern pentru exercitarea atribuțiilor Guvernului și pentru organizarea executării legilor.

Astfel, proiectul legii nu conține norme care să reglementeze atribuțiile Guvernului privind aprobarea actelor normative necesare pentru executarea legii.

Ținând cont de domeniul și obiectul de reglementare a Legii privind Fondul de subvenționare în domeniul mass-media, atribuirea directă Ministerului Culturii de a aproba acte normative cu caracter general în vederea executării legii, care să conțină proceduri, condiții, criterii, ș.a. considerăm că depășește în mod direct atribuțiile Ministerului Culturii.

Concomitent, menționăm că, în aceste condiții, există riscul aprobării unor norme în dependență de scopul urmărit, iar modificările ce pot surveni la aceste acte pot da curs comiterii manifestărilor de corupție prin modificarea acestora în mod discreționar, în dependență, iarăși, de scopul urmărit. De exemplu, Ministerul Culturii aprobă procedura de includere și excludere din Lista de interdicție. Or, în dependență de interes, această listă cu ușurință va putea fi modificată prin actul autorității publice centrale, cu riscul netransparentizării procedurii de elaborare și aprobare a acestei liste de interdicție. Un alt exemplu constituie competența Ministerului Culturii de a aproba un Regulament care să conțină norme privind modul de monitorizare și evaluare a utilizării subvențiilor alocate din Fond, iar, totodată, tot Ministerul Culturii este responsabil de asigurarea administrării și gestionării curente a Fondului. La fel, aprobarea de către Ministerul Culturii a Regulamentului Consiliului de experți poate duce la includerea în acesta a unor norme favorabile anumitor subiecți, precum și alte norme care pot atribui drepturi discreționare membrilor Consiliului de experți. Or, în atribuția Ministerului Culturii, în opinia noastră, ar putea fi competența de aprobare a componentei nominale a Consiliului de experți, însă nu și aprobarea procedurilor/condițiilor de selectare a acestora sau a altor aspecte ce vizează modul de organizare a activității Consiliului de experți.

În final, normele în redacția propusă, instituie unele atribuții extensive de reglementare Ministerului Culturii de aprobare a unor acte normative de importanță majoră în vederea executării Legii cu privire la Fondul de subvenționare în domeniul mass-media.

Recomandări:

Propunem autorului instituirea obligației Guvernului de aprobare a actelor normative menționate la art.7 alin.(2) lit.a), c), i) și l).

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului

Riscuri de corupție:

- Generale

entității publice

- Lacună de drept
- Atribuții extensive de reglementare
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative

- 2 -

Art.7 alin.(2) lit.f) și art.9 alin.(1) din proiectul legii -

Art.7 Atribuțiile Ministerului Culturii

(...)

(2) Ministerul Culturii are următoarele atribuții pentru realizarea scopului prezentei legi:

(...)

f) asigură administrarea și gestionarea curentă a Fondului pentru subvenționarea mass-media în coordonare și consultare cu Consiliul de experți

Art.9 Administrarea Fondului

(1) Administrarea Fondului este asigurată în conformitate cu prezenta lege de către Ministerul Culturii prin intermediul Secretariatului Consiliului de experți sau a unei structuri organizaționale desemnate din sfera de competență a ministerului.

Obiecții:

În opinia noastră, normele sus-menționate nu corelează între ele.

Astfel, pe de o parte, administrarea Fondului se asigură de Ministerul Culturii, iar pe de altă parte, administrarea Fondului se asigură de către Ministerul Culturii prin intermediul Secretariatului Consiliului de experți sau a unei structuri organizaționale desemnate din sfera de competență a ministerului.

Menționăm că potrivit art.17 alin. (11) din proiect - Secretariatul Consiliului de experți se asigură de reprezentantul desemnat de Ministerul Culturii cu statut de funcționar public. Astfel, s-ar putea interpreta că administrarea fondului urmează să fie pusă în sarcina unui funcționar public din cadrul Ministerului Culturii, care are, totodată, și calitatea de membru al Consiliului de experți.

Pe de altă parte, autorul propune o altă alternativă în proiect - structură organizațională desemnată din sfera de competență a ministerului. Nu este clar ce se are în vedere prin structură organizațională din sfera de competență a ministerului. Mai mult decât atât, prevederile Hotărârii de Guvern nr.147/2021 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Culturii nu conțin vreo referință la structurile organizaționale din sfera de competență a ministerului.

Norma în redacția propusă crează confuzii la interpretare, ceea ce poate duce la aplicarea defectuosă și discreționară a acesteia.

Recomandări:

Propunem autorului indicarea clară în proiect a subiectului ce are obligația de a asigura administrarea și gestionarea curentă a Fondului pentru subvenționarea în mass-media.

Din alin.(1) al art.9 considerăm oportun a se exclude textul „prin intermediul Secretariatului Consiliului de experți”.

La fel, a se da claritate ce se are în vedere prin structură organizațională din sfera de competență a ministerului. În opinia noastră, administrarea Fondului urmează să fie exercitată în corespundere cu norma art.7 alin.(2) lit.f) care atribuie obligația Ministerului Culturii în coordonare și consultare cu Consiliul de experți să asigure administrarea și gestionarea eficientă și transparentă a Fondului pentru subvenționarea mass-media.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Atribuții extensive de reglementare ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Concurența normelor de drept ● Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea ● Atribuții paralele 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	---

- 3 -

Art.7 alin.(2) lit.h) în corelare cu art.12, precum și art.11 din proiectul legii -

Art.7 Atribuțiile Ministerului Culturii

(...)

(2) Ministerul Culturii are următoarele atribuții pentru realizarea scopului prezentei legi:

(...)

h) *aprobă anual, după consultarea cu organizațiile societății civile reprezentative din domeniul mass-media și după coordonarea prealabilă cu toate părțile interesate, inclusiv Comisia parlamentară de specialitate, lista domeniilor prioritare pentru subvenționarea instituțiilor mass-media și asigură publicarea acesteia pe pagina web a ministerului.*

Art.12 Stabilirea domeniilor prioritare de subvenționare a instituțiilor mass-media

Art.11 Transparența în acordarea mijloacelor Fondului

(3) *Ministerul Culturii întocmește și plasează pe pagina sa web oficială raportul anual privind subvențiile acordate instituțiilor mass-media.*

Obiecții:

Normele nu stabilesc un termen de conformare până când urmează să fie aprobată și publicată lista domeniilor prioritare pentru subvenționarea instituțiilor mass-media, precum și plasarea pe pagina web oficială a ministerului a raportului anual privind subvențiile acordate instituțiilor mass-media.

Lipsa unui termen va permite interpretarea discreționară a modului de stabilire a acestuia, cu riscul aplicării confuze a normelor în acest sens.

În opinia noastră, considerăm că stabilirea domeniilor de subvenționare urmează să fie aprobate la începutul anului, acordându-se timp suficient instituțiilor media pentru a elabora proiecte și a se înscrie la concurs, iar elaborarea și aprobarea raportului anual privind subvențiile acordate instituțiilor mass-media urmează să fie elaborat, aprobat și făcut public cel târziu până la sfârșitul primului trimestru al anului următor perioadei de acordare a subvențiilor.

Or, lipsa acestor reglementări, va permite Ministerului Culturii să poată stabili în mod unilateral termenele respective.

Astfel, există riscul ca stabilirea acestor termene să fie influențată de anumite interese, prin stabilirea, spre exemplu, a unui termen extrem de mic pentru participare la concurs după aprobarea domeniilor de subvenționare a instituțiilor media (lista domeniilor a fost aprobată vara sau toamna), ceea ce va crea condiții excesive și chiar imposibil de atins solicitanților în vederea elaborării propunerilor de proiect într-un termen extrem de scurt pentru a se putea încadra în termenul acordat pentru participare la concursul de proiecte.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea unor termene de conformare.

Astfel, normele urmează să stabilească clar și transparent data limită maximă de aprobare a domeniilor prioritare de subvenționare a instituțiilor mass-media și data limită de plasare pe pagina web oficială a Ministerului Culturii pentru transparentizare a listei respective.

La fel, urmează a se stabili expres că după data aprobării și publicării domeniilor prioritare, concursul poate avea loc, spre exemplu, după cel puțin 3 luni de la această dată, pentru a acorda timp suficient instituțiilor mass-media pentru a putea elabora proiecte în corespundere cu domeniile aprobate.

La fel, propunem stabilirea clară a datei limite maxime în care Ministerul Culturii urmează să elaboreze, să aprobe și să plaseze pe pagina sa web oficială a raportului anual privind subvențiile acordate instituțiilor mass-media.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

- 4 -

Art.13 alin.(1) și alin.(3) din proiectul legii -**13. Subvențiile**

(1) Mijloacele Fondului sunt distribuite instituțiilor mass-media care corespund criteriilor de eligibilitate prevăzute de prezenta lege prin subvenționarea proiectelor care se încadrează în lista domeniilor prioritare stabilite pentru anul respectiv.

(...)

(3) Volumul subvențiilor alocate din Fond este stabilit în funcție de domeniile prioritare stabilite pentru anul respectiv. Plafonul maxim pentru un proiect este stabilit de Consiliul de experți.

Obiecții:

La alin.(1) se face referință că mijloacele Fondului sunt distribuite instituțiilor mass-media care corespund criteriilor de eligibilitate.

Or, în opinia noastră, nu doar criteriile de eligibilitate constituie temei pentru distribuirea mijloacelor financiare din Fond.

Astfel, proiectul legii conține norme privind aprobarea criteriilor de evaluare care vor sta la baza acordării subvențiilor.

În acest context, lacuna de drept identificată va permite interpretarea normei în dependență de interes și scop.

În altă ordine de idei, norma statuată la alin.(3) prevede doar faptul că - volumul subvențiilor alocate din Fond este stabilit în funcție de domeniile prioritare stabilite pentru anul respectiv, iar plafonul maxim pentru un proiect este stabilit de Consiliul de experți.

Astfel, se acordă competență decisivă Consiliului de experți de a stabili plafonul maxim pentru un proiect.

Or, în aceste condiții, în lipsa statuării exprese, pot exista situații când o instituție media va solicita sume

exorbitante pentru un proiect, iar Consiliul de experți va putea aproba.

În acest sens, normele statuate în lege nu prevăd o limită maximă de subvenționare a unui proiect, precum și nici nu stabilesc obligația instituției mass-media de a veni cu un suport și din partea acesteia. Or, în astfel de cazuri, se pot crea situații juridice inechitabile în raport cu procedura de distribuire a mijloacelor Fondului.

Recomandări:

Propunem autorului completarea normei art.13 alin.(1) după textul „care corespund criteriilor de eligibilitate prevăzute de prezenta lege” cu textul „și prevederilor Regulamentului privind procedura de desemnare a beneficiarilor, de alocare și distribuire a mijloacelor Fondului, de monitorizare și evaluare a utilizării subvențiilor alocate instituțiilor mass-media”.

La fel, propunem completarea legii cu norme care să stabilească plafonul maxim eligibil pentru finanțarea unui proiect și să stabilească și cota de suport din partea instituției mass-media, spre exemplu în cazul depășirii unor anumite plafoane de subvenționare.

Considerăm că regulile de acordare și distribuire a mijloacelor din Fond să fie transparente și accesibile unui număr cât mai mare de instituții mass-media în vederea atingerii scopurilor legii stabilite în art. 2, unul din care este - dezvoltarea pluralismului mediatic.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public

Riscuri de corupție:

- Generale

- 5 -

Art.14 și art.20 din proiectul legii -

Art.14 Criteriile de eligibilitate a instituțiilor mass-media solicitante de subvenții

Art.20 Depunerea și recepționarea dosarelor

Obiecții:

La art.14 alin.(1) lit.b) din proiect o condiție de participare la concurs este respectarea prevederilor Codului deontologic al jurnalistului din Republica Moldova. În acest sens, potrivit art.20 alin.(2) din proiect participantul la concurs va depune o declarație pe propria răspundere privind lipsa sancțiunilor aplicate de Consiliul Audiovizualului și lipsa deciziilor Consiliului de Presă care vizează instituția mass-media solicitantă.

Aceste norme nu sunt corelate cu prevederea statuată la art.14 alin.(1) lit.f) care stabilește condiția că participantul la concurs nu a fost sancționat pe parcursul ultimului an calendaristic de Consiliul Audiovizualului pentru încălcarea repetată a prevederilor Codului Audiovizualului cu amendă de 10 mii lei și mai mult și în privința sa nu există decizii de constatare a încălcării grave a prevederilor Codului deontologic al jurnalistului din Republica Moldova, emise de Consiliul de Presă.

Astfel, norma reglementează necesitatea întrunirii unor condiții - încălcarea să fie repetată stabilită de Consiliul Audiovizualului, încălcarea să fie pedepsită cu amendă mai mare de 10 mii de lei și această încălcare să fi fost comisă pe parcursul ultimului an. Totodată, nu este clar pentru ce perioadă se ia în calcul decizia Consiliului de Presă de constatare a încălcării grave a prevederilor Codului deontologic al jurnalistului (pot fi prezentate informații și cu 10 ani în urmă). Concomitent, cum va putea fi interpretată condiția stabilită la alin.(b) al art.14 de către Consiliul de experți - solicitantul respectă prevederile Codului deontologic al jurnalistului din Republica Moldova, dacă de exemplu, Consiliul de Presă prezintă o decizie de 10 ani în urmă privind constatarea unei încălcări de către instituția media. La fel, nu este clar ce urmează să indice solicitantul în declarația pe propria răspundere stabilită la art.20 alin.(2) lit.e) prin interpretarea

sensului „încălcare repetată”, or, această încălcare urmează a fi constatată la fel în decursul anului precedent sau nu. Totodată, nu este clar dacă Consiliul de Presă are competența de a stabili că încălcarea unor prevederi din Codul deontologic al jurnalistului este gravă sau nu, precum și nu este stabilită perioada pentru care decizia Consiliului de Presă urmează să fie luată în considerare.

Toate aceste aspecte vor permite interpretări defectuoase a normelor cu riscul aplicării confuze și discreționare a acestora.

În acest fel, sunt create condiții propice apariției manifestărilor de corupție în vederea interpretării în dependență de interes și scop a normelor.

Recomandări:

Condițiile de eligibilitate urmează să fie stabilite clar, fără a lăsa loc interpretărilor.

Astfel, propunem autorului reexaminarea conținutului normelor art.14 în corelare cu normele art.20 și excluderea neconcordanțelor constatate și descrise mai sus.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 6 -

Art.16 alin.(2) din proiectul legii -

Art.16 Concursul dosarelor solicitanților mijloacelor Fondului

(..)

(2) Concursul poate fi desfășurat și de câteva ori pe parcursul unui an, în funcție de disponibilitatea mijloacelor Fondului *sau în funcție de apariția unor noi domenii prioritare pentru subvenționare*. Stabilirea unor noi domenii prioritare se desfășoară cu respectarea prevederilor art.12.

Obiecții:

Norma instituie dreptul Ministerului Culturii de a aproba noi domenii pentru subvenționare.

Textul „sau în funcție de apariția unor noi domenii prioritare pentru subvenționare” denotă caracterul confuz al modului de aprobare a acestor noi domenii pentru subvenționare.

Or, potrivit art.12 din proiect - domeniile prioritare de subvenționare a instituțiilor mass-media sunt stabilite anual de Ministerul Culturii.

În aceste condiții, în redacția propusă de autor, norma art.16 alin.(2) poate crea confuzii în stabilirea transparentă a domeniilor pentru subvenționare.

În aceste condiții, există riscul, ca în dependență de interes, să fie aprobate în mod de urgență unele noi domenii pentru subvenționare, astfel încât, nu toate instituțiile mass-media vor avea timp suficient pentru elaborarea proiectelor pentru aceste domenii noi.

La fel, nu este clar, până la care termen Ministerul Culturii poate să aprobe noi domenii pentru subvenționare, precum și termenul de depunere a proiectelor de către solicitanți.

Considerăm că norma, în redacția propusă, va oferi câmp larg discreționar Ministerului Culturii de a aproba unele domenii noi de subvenționare.

Recomandări:

Propunem excluderea textului de la alin.(2) al art.16 „sau în funcție de apariția unor noi domenii prioritare pentru subvenționare. Stabilirea unor noi domenii prioritare se desfășoară cu respectarea prevederilor art. 12”.

Domeniile de subvenționare urmează să fie transparente, iar în conformitate cu art.12 acestea sunt stabilite anual.

Astfel, instituțiile media vor avea posibilitatea de a elabora proiecte și de a participa în mod deschis și transparent la concurs.

Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive

Riscuri de corupție:

- Generale

- 7 -

Art.17 alin.(8) din proiectul legii -

Art.17 Consiliul de experți

(...)

(8) Revocarea membrului Consiliului de experți se face prin ordinul Ministrului Culturii, la propunerea a cel puțin patru dintre membrii Consiliului, în cazul constatării uneia din următoarele circumstanțe (...)

Obiecții:

În opinia noastră, considerăm că autorul eronat reglementează instituția „revocării”.

Astfel, norma alin.(8) stabilește unele circumstanțe pentru care va fi aplicabilă instituția „revocării”.

Or, aceste circumstanțe nu sunt pe deplin ajustate și cu condițiile necesare a fi întrunite de către persoană pentru a putea fi numită în calitate de membru al Consiliului de experți în conformitate cu alin.(6) al aceluiași articol.

La fel, norma stabilește că revocarea se face la propunerea a cel puțin 4 dintre membrii Consiliului, or aici urmează a se face distincție între unele circumstanțe care nu necesită întrunirea parvenirii propunerii din partea membrilor Consiliului. Astfel, nu este clar ce se întâmplă dacă nu parvine propunerea de la 4 membri ai Consiliului, însă, există întrunirea cerinței, spre exemplu - condamnat în baza unei hotărâri a instanței de judecată.

Pe de altă parte, neindicarea tuturor circumstanțelor în vederea aplicării instituției revocării va permite interpretări diferite privind modul de aplicare a acesteia. Spre exemplu, una din condiții pentru a fi membru al Consiliului este de a fi cetățean al Republicii Moldova și a avea domiciliul în Republica Moldova

(art.17 alin.(5) lit.a)). În cazul în care membrul Consiliului de experți nu mai deține cetățenia Republicii Moldova, nu este clar ce acțiuni urmează să fie întreprinse de către Consiliul de experți în vederea încetării mandatului membrului care nu mai deține cetățenia Republicii Moldova.

Astfel, ambiguitatea administrativă creată va permite aplicarea confuză a instituției „revocării” membrului Consiliului de experți.

Recomandări:

Propunem autorului -

unificarea și reexaminarea tuturor circumstanțelor în care poate surveni instituția „revocării” membrului Consiliului de experți prin analiza repetată a normelor care stabilesc condițiile de numire în calitatea de membru al Consiliului de experți (art.17 alin.(6)), precum și condițiile de la alin.(8) în care se propun circumstanțele în care poate surveni revocarea membrului Consiliului de experți;

La alin.(7) urmează de stabilit expres și alte condiții în care mandatul membrului Consiliului de experți încetează - de exemplu, pierderea cetățeniei Republicii Moldova, nedeținerea domiciliului în Republica Moldova, imposibilitatea, din motive de sănătate, de a-și exercita atribuțiile mai mult de 4 luni consecutive, pronunțarea a unei sentințe de condamnare și altele.

Astfel, în aceste cazuri mandatul membrului Consiliului de experți încetează de drept și nu se revocă, astfel cum propune autorul, mai cu seamă că se propune ca revocarea în aceste cazuri să fie doar în situația în care propunerea de revocare parvine de la cel puțin 4 membri.

Unele temeuri/circumstanțe/condiții urmează să fie constatate de drept de către Consiliul de experți și prin decizie să ia act de apariția cauzei care determină încetarea mandatului în Consiliul de experți.

Totodată, revocarea membrului Consiliului de experți urmează să fie stabilită ca urmare a necorespunderii în primul rând a cerințelor de numire, precum și a altor cerințe expres stabilite, revocare care urmează să fie propusă și examinată de către Consiliul de experți.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație

Riscuri de corupție:

- Generale

- 8 -

Art.17 alin.(12) și alin.(17) din proiectul legii -

Art.17 Consiliul de experți

(...)

(12) Consiliul de experți se întrunește în ședințe ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar decât o dată în semestru

(...)

(17) Membrii Consiliului de experți beneficiază pentru fiecare ședință la care participă de o indemnizație echivalentă cu 10 procente din salariul de funcție al Președintelui Consiliului Audiovizualului. Mijloacele pentru remunerarea activității membrilor Consiliului de experți sunt stabilite anual în bugetul Ministerului Culturii din contul mijloacelor Fondului pentru subvenționare în domeniul mass-media.

Obiecții:

Norma alin.(12) nu stabilește care este numărul maxim al ședințelor Consiliului de experți.

Prin textul „ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar decât o dată în semestru” se atribuie un caracter confuz periodicității întrunirii în ședințe a Consiliului de experți.

Nu negăm necesitatea întrunirii Consiliului de experți, însă, ținând cont de norma alin.(17) prin care se stabilesc spre plată indemnizații pentru fiecare ședință a Consiliului de experți, putem considera, că există un risc de stabilire discreționară a acestor ședințe, chiar cu invocarea unor motive neesențiale de convocare a ședințelor.

În aceste condiții, reieșind din faptul că mijloacele financiare necesare pentru achitarea indemnizațiilor membrilor Consiliului de experți sunt debursate din contul mijloacelor Fondului pentru subvenționare în domeniul mass-media, există riscul prejudicierii Fondului prin convocarea nejustificată, în unele cazuri, a ședințelor Consiliului de experți, prejudiciere ce se va răsfrânge, în final, negativ asupra alocării de mijloace financiare pentru implementarea proiectelor instituțiilor mass-media.

Centrul nu neagă necesitatea remunerării membrilor Consiliului de experți, însă, modul de întrunire și convocare a ședințelor Consiliului de experți, precum și periodicitatea acestor întruniri sau stabilirea unui cuantum maxim de remunerare pe parcursul anului din contul mijloacelor Fondului se impune.

Recomandări:

Propunem autorului stabilirea periodicității convocării ședințelor Consiliului de experți/stabilirea numărului maxim de ședințe ce pot avea loc pe parcursul anului sau stabilirea unui plafon maxim anual de acordare a indemnizațiilor din contul mijloacelor Fondului de subvenționare fără limitarea numărului de ședințe.

În acest mod, transparentizarea acestor aspecte va exclude riscul prejudicierii mijloacelor din Fond prin convocarea, în unele cazuri, în mod nejustificat, a ședințelor Consiliului de experți.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Costuri exagerate de implementare a normei în raport cu beneficiul public
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

Riscuri de corupție:

- Generale

Art.20 alin.(3) din proiectul legii -

Art.20 Depunerea și recepționarea dosarelor

(...)

(3) În cazul în care dosarul depus nu conține toate documentele indicate la alin.(2), acesta este respins. Dosarul poate fi completat și prezentat repetat de către solicitant, cu condiția respectării termenului de depunere a dosarelor stabilit în anunțul de lansare a concursului.

Obiecții:

Norma art.20 alin.(3) care prevede că „în cazul în care dosarul depus nu conține toate documentele indicate la alin.(2), acesta este respins” nu corelează cu norma art.15 alin.(1) lit.c) din proiect care acordă dreptul solicitantului de subvenții „de a fi informat operativ privind iregularitățile și/sau omisiunile depistate în dosarul prezentat pentru participare la concurs”.

Astfel, norma art.20 nu instituie obligația Secretariatului Consiliului de experți sau a Consiliului de experți să informeze reprezentantul instituției mass-media despre omisiunile depistate și să solicite de la acesta completarea dosarului prezentat pentru participare la concurs prin acordarea unui termen rezonabil pentru conformare și actualizare a dosarului.

La fel, lipsa unor termene de examinare prealabilă a întunirii sau neîntunirii condițiilor de eligibilitate va permite Consiliului de experți să examineze dosarul într-o perioadă mare de timp, astfel informarea solicitantului să fie efectuată în mod tardiv cu imposibilitatea acestuia de a actualiza dosarul și de a-l prezenta repetat în termenul de depunere a dosarelor stabilit în anunțul de lansare a concursului.

În aceste condiții, există riscul prejudicierii interesului instituției mass-media privind participarea la concurs și încălcarea dreptului acesteia prevăzut la art.15 alin.(1) lit.c) de informare operativă privind iregularitățile și/sau omisiunile depistate în dosarul prezentat pentru participare la concurs.

În final, menționăm că, în redacția propusă, norma va acorda posibilități de interpretare discreționară, iar condițiile de examinare a criteriilor de eligibilitate vor fi netransparente.

Recomandări:

Propunem autorului completarea art.20 alin.(3) sau completarea articolului cu un nou alineat care să prevadă obligația Consiliului de experți sau a Secretariatului Consiliului de experți ca în termen de, spre exemplu, 5 zile de la data depunerii dosarului de participare să examineze condițiile de eligibilitate dacă sunt îndeplinite, informând solicitantul în acest termen în cazul în care constată anumite iregularități/omisiuni depistate în dosarul prezentat pentru participare la concurs și acordarea acestuia unui termen rezonabil de conformare și actualizare/completare a dosarului cu informațiile/documentele necesare pentru constatarea îndeplinirii condițiilor de eligibilitate (de formă) de participare la concurs.

Ulterior, Consiliul de experți urmează să examineze amănunțit dosarul care conține propunerea de proiect, examinare ce urmează să fie efectuată în baza criteriilor clare, transparente, obiective de examinare a proiectului și de desemnare a câștigătorilor stabilite în Regulamentul privind procedura de desemnare a beneficiarilor.

Factori de risc:

- Lacună de drept
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Concurența normelor de drept

Riscuri de corupție:

- Generale

- Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

- 10 -

Art.17 alin.(11), (12), (13) și (16) din proiectul legii -

Art.17 Consiliul de experți

(...)

(11) Secretariatul Consiliului de experți se asigură de reprezentantul desemnat de Ministerul Culturii cu statut de funcționar public.

(12) Consiliul de experți se întrunește în ședințe ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar decât o dată în semestru.

(13) Ședințele Consiliului sunt publice. Data și ora desfășurării ședințelor se stabilesc de președintele Consiliului după consultarea membrilor.

(16) Deciziile Consiliului de experți cu privire la acordarea subvențiilor instituțiilor mass-media se publică pe pagina web oficială a Ministerului Culturii.

Obiecții:

Normele prenotate reglementează modul de organizare a activității Consiliului de experți.

Totuși, normele nu reglementează în mod clar modul de întrunire în ședințe, altfel spus, nu stabilește când o ședință este considerată deliberativă.

La fel, normele nu reglementează care sunt actele juridice ale Comisiei, or din textul legii se presupune că Consiliul de experți adoptă doar decizii.

Totodată, normele nu reglementează modul de adoptare a deciziilor, care este numărul de voturi/cvorumul cu care o decizie va putea fi calificată ca fiind legal adoptată.

Pentru a asigura o procedură transparentă de activitate a Consiliului de experți considerăm important ca aceste aspecte să fie reflectate prin norme în conținutul proiectului.

Recomandări:

Propunem autorului a completa art.17 cu prevederi care ar reglementa:

modul de convocare a ședințelor Consiliului de experți (când o ședință se consideră deliberativă);

categoria actelor ce este în drept Consiliul de experți să le adopte;

numărul necesar de voturi (cvorumul) pentru a considera decizia Consiliului de experți ca fiind legal adoptată.

În opinia noastră, ținând cont de domeniul de reglementare a legii, precum și reieșind din numărul mic al membrilor Consiliului de experți (7), considerăm că ședințele Consiliului urmează să fie desfășurate doar urmare a întrunirii cel puțin a majorității membrilor Consiliului (cel puțin 4-5 membri), iar deciziile să fie adoptate cu votul majorității membrilor prezenți la ședință (cel puțin 3 voturi). Soluția ideală, ținând cont că este vorba de alocări de mijloace financiare din Fond, respectiv din bugetul de stat, normele din proiect urmează să stabilească obligativitatea participării tuturor membrilor Consiliului de experți (7 membri), iar decizia să fie aprobată cu cel puțin 4 membri.

<p>Factori de risc:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Lacună de drept ● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive ● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice ● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative ● Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor/Obligații excesive ● Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație 	<p>Riscuri de corupție:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Generale
---	---

IV. Concluzia expertizei

Proiectul legii cu privire la Fondul de subvenționare în domeniul mass-media prevede crearea Fondului de subvenționare în domeniul mass-media din Republica Moldova.

Obiectivul legii, potrivit art.1 din proiect, constă în stabilirea scopului și a principiilor subvenționării în domeniul mass-media, reglementarea constituirii și gestionării Fondului de subvenționare în domeniul mass-media, precum și raporturilor ce țin de selectarea beneficiarilor, alocarea subvențiilor, monitorizarea, raportarea și evaluarea utilizării subvențiilor alocate.

Articolul 2 din proiect reglementează scopul legii care îl constituie:

- a) dezvoltarea pluralismului mediatic;
- b) sprijinirea proiectelor culturale, educaționale și de alfabetizare media;
- c) încurajarea abordării subiectelor și problemelor din domeniile de interes social general;
- d) sprijinirea investigațiilor jurnalistice în problemele de interes public;
- e) fortificarea independenței editoriale și economice.

În proiect au fost atestate norme care induc confuzie în stabilirea procedurilor de exercitare a unor atribuții/drepturi/obligații ale subiecților responsabili de implementarea normelor proiectului.

Astfel, în conținutul proiectului au fost identificate norme care stabilesc proceduri administrative confuze și ambigui privind:

acordarea unor atribuții extensive de reglementare Ministerului Culturii de aprobare, prin acte departamentale, a întregului cadru normativ subsecvent necesar pentru executarea legii prenotate;

reglementarea subiectului responsabil și a modului de administrare și gestionare a Fondului;

lipsa termenelor de aprobare și publicare a listei domeniilor prioritare pentru subvenționare, precum și a raportului anual privind subvențiile acordate instituțiilor mass-media;

lipsa unui plafon maxim eligibil pentru finanțarea proiectelor instituțiilor mass-media din Fond,

precum și nestabilirea clară a întrunirii condițiilor/criteriilor de acordare a mijloacelor din Fond;

interpretarea condițiilor de eligibilitate și a modalității de depunere a dosarelor;

stabilirea suplimentară, pe parcursul anului, a unor noi domenii prioritare pentru subvenționare;

modalitatea de revocare a membrilor Consiliului de experți;

periodicitatea desfășurării ședințelor Consiliului de experți ținând cont de normele care reglementează remunerarea acestora;

procedura de depunere și recepționare a dosarelor, în special prin nestabilirea unor termene de conformare;

modalitatea de convocare a ședințelor Consiliului de experți (când ședința este considerată deliberativă) și de aprobare a deciziilor sale (numărul membrilor Consiliului de experți pentru a putea considera că decizia este legal adoptată).

În final, recomandăm autorului reexaminarea proiectului prin prisma prezentului raport de expertiză anticorupție și eliminarea factorilor și a riscurilor de corupție identificați.

25.10.2023

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

Digitally signed by Curmei Vadim
Date: 2023.10.25 11:37:28 EEST
Reason: MoldSign Signature
Location: Moldova

