



***CENTRUL DE ANALIZĂ ȘI PREVENIRE A CORUPȚIEI***

***CENTRE FOR THE ANALYSIS AND PREVENTION OF CORRUPTION***

---

22 noiembrie 2021, nr.085

**Doamnei Nicolaescu-Onofrei Liliana,  
Președinte a Comisiei cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media**

**Stimate doamnă Președinte,**

Prin această scrisoare, Asociația Obștească „Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției” (CAPC) Vă expediază Documentul de poziție privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, operate prin Legea nr.158/2021.

În Documentul de poziție sunt identificate unele lacune, riscuri și vidul legislativ creat ca urmare a modificării Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova.

Anexă: Documentul de poziție AO ”CAPC” privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, operate prin Legea nr.158/2021

**Cu respect,  
Galina Bostan,  
Președintele CAPC**

\*\*\*\*\*

*Opinia AO ”CAPC” a fost elaborată în cadrul Proiectului „Cetățenii vorbesc: promovarea reformei democratice în interesul cetățenilor din Moldova”, implementat cu suportul Freedom House Moldova*

**DOCUMENT DE POZIȚIE**  
**privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova,**  
**operate prin Legea nr.158/2021**

**Contextul general**

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în ședința în Plen din 04 noiembrie 2021 Legea nr.158/2021 cu privire la modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018, care a intrat în vigoare a doua zi, pe data de 05 noiembrie, din momentul publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.273, art.363.

Potrivit acestei legi, Compania „Teleradio-Moldova” trece sub control parlamentar și se revizuiesc modalitățile de constituire a componenței Consiliului de supraveghere ale Companiei, dar și ale Consiliului Audiovizualului. Modificările prevăd și posibilitatea revocării din funcție, în mod colectiv sau individual, a membrilor Consiliului Audiovizualului în cazul în care va fi constatată activitatea „defectuoasă” a autorității ori executarea necorespunzătoare a obligațiilor de membru al Consiliului Audiovizualului. Totodată, Legea stabilește la art.II (Dispozițiile finale și tranzitorii) că *„Mandatul tuturor membrilor Consiliului de supraveghere și dezvoltare și al directorului general al Companiei „Teleradio-Moldova” încetează de drept la data intrării în vigoare a prezentei legi.”*

**Remarci privind transparența**

Proiectul de lege nr 283 din 14.10.2021 pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova a fost examinat și adoptat de către Parlament într-un *regim alert*, fapt care afectat procesul de consultări publice cu părțile interesate. Proiectul este înregistrat în Parlament la data de 14.10.2021 și deja la 21.10.2021 este aprobat de Parlament în prima lectură, iar la 4.11.2021 este adoptat în lectura a doua, adică după 21 de zile sau 15 zile lucrătoare.

Legea privind transparența în procesul decizional stabilește expres în art.11 alin.(2<sup>2</sup>) că anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sînt făcute publice cu *cel puțin 15 zile lucrătoare* înainte de definitivarea proiectului de decizie, iar în art.12 alin.(2) indică că termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii va constitui *cel puțin 10 zile lucrătoare* de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.

Comisia parlamentară de profil a organizat consultări publice la data de 26.10.2021, la care au participat reprezentanți ai furnizorilor de servicii media, reprezentanți ai societății civile. La fel, comisia a întocmit și publicat ulterior sinteza obiecțiilor și propunerilor în care au fost incluse recomandările transmise comisiei de către reprezentanții societății civile, fără a include un șir de recomandări înaintate în cadrul consultărilor publice din 26.10.2021.

Procesul participativ de elaborare a politicilor publice trebuie să devină un element indispensabil în activitatea Parlamentului, care trebuie să rezolve orice problemă prin dialog, consultări și discuții publice. Or, modificările la Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova au provocat mai multe reacții negative, neclarități, dubii și chiar temeri din partea furnizorilor de servicii media, reprezentanții societății civile și chiar instituții publice. Acestea pot fi clarificate și depășite doar în cazul respectării cerințelor legale de transparență a procesului decizional și edificării unui dialog eficient între Parlament și părțile interesate unde opiniile acestora sunt auzite și luate în considerație.

**Remarci detaliate**

1. Articolul 36 alin.(3) în noua redacție prevede că, „*Directorul general al furnizorului public național de servicii media (în continuare – director general) este desemnat de către Parlament, la propunerea Consiliului de supraveghere și dezvoltare al furnizorului public național de servicii media (în continuare – Consiliul de supraveghere și dezvoltare).*”

Astfel, directorul general al furnizorului public național de servicii media este desemnat de către Parlament, la propunerea Consiliului de supraveghere și dezvoltare, fără organizarea concursului public, efectuat conform criteriilor transparente și obiective de selectare.

Pornind de la înțelesul noțiunii de concurs ca un examen pentru selecționarea candidaților pentru a obține un post, observăm că prin excluderea concursului public se încalcă principiile competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean, prevăzute de Constituția Republicii Moldova

Angajarea în baza concursului public este și o măsură de cultivare a climatului de integritate instituțională, așa cum statuează art. 11 alin.(1) din Legea integrității nr. 82/2017.

Totodată, numirea în lipsa unui concurs public a directorului general al furnizorului public național de servicii media de către Parlament aduce atingere prevederilor Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional și anume oferirea, în vederea informării în mod deschis și explicit, de către autoritățile publice a tuturor informațiilor privind activitatea lor și consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor, asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional.

Excluderea concursului limitează transparența și independența în activitatea instituțiilor publice, care poate duce la afectarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

Concursurile publice (audierile publice) trebuie să reprezinte un instrument obligatoriu al procesului de selecție pentru ocuparea funcțiilor de conducere în toate instituțiile publice. Reglementările existente în privința concursurilor publice trebuie implementate obligatoriu în fiecare proces de selecție, iar acolo unde lipsesc astfel de reglementări, fie acestea nu asigură desfășurarea unor audieri publice reale, e necesar de intervenit cu prevederi clare și detaliate. În speță, aceste reglementări trebuie să prevadă următoarele:

- a. candidații trebuie cunoscuți publicului cu mult timp înainte;
- b. informațiile despre candidați (CV, alte informații) trebuie comunicate publicului larg;
- c. desfășurarea audierii publice cu posibilitatea de a pune întrebări candidaților de către reprezentanții politici, dar și publicului, mass-media, alte părți interesate;
- d. transmiterea în direct sau înregistrarea audio/video și diseminarea publică a audierilor;
- e. acordarea posibilității experților din străinătate să participe la procedurile de audieri publice.

2. Articolul 37 alin.(10) în noua redacție prevede că, „*Directorul general este demis din funcție de către Parlament în următoarele cazuri:*

- a) din proprie inițiativă, în temeiul cererii depuse;
- b) în urma constatării executării necorespunzătoare sau a neexecutării atribuțiilor sale;
- c) în alte cazuri prevăzute de legislație.”

Atragem atenție la norma de la lit.b) potrivit căreia temei pentru demiterea directorului general al furnizorului public național de servicii media este „*în urma constatării executării necorespunzătoare*

*sau a neexecutării atribuțiilor sale”, care conține reglementări neclare și creează diferite interpretări în ceea ce privește modalitatea stabilirii faptului dat, precum și întinderea termenului „executare necorespunzătoare”.*

Această prevedere va permite Parlamentului să aibă o apreciere politică și discreționară a activității directorului general. Or, *un mecanism de apreciere a activității profesionale a directorului general și criteriile după care să fie apreciată activitatea nu există.* Prin urmare, norma conține un risc de corupere pe interese politice.

De asemenea, atragem atenție și la norma de la lit.c) care prevede că directorul general este demis din funcție de către Parlament *„în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare”,* fiind o normă de trimitere în raport cu legislația în ansamblu, fără a face trimitere la vreun act concret sau la legislația dintr-un anumit domeniu de reglementare. Norma este neclară, una declarativă. Este dificil de stabilit sau nu poate fi stabilit în genere actul normativ sau norma legală la care se face trimitere. Din aceste motive, norma cuprinde un conținut cu înalt risc de corupere.

3. În conformitate cu norma de la lit.g) alin. (8) al art. 46, vacanța funcției de membru al Consiliului de supraveghere poate interveni în cazul *„constatării, în rezultatul controlului parlamentar efectuat în condițiile legii, a unei activități defectuoase, a executării necorespunzătoare sau a neexecutării atribuțiilor sale”.*

Expresiile *„activitate defectuoasă”, „executare necorespunzătoare”, „neexecutarea atribuțiilor”* nu întrunesc condițiile preciziei și clarității, fiind contrară prevederilor art.3 din Legea nr.100/2017, dar și jurisprudenței Curții Constituționale.

În acest caz, sunt relevante constatările Curții expuse în Hotărârea nr.26 din 23 noiembrie 2010, potrivit căreia: *„Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...]”*

4. Noile reglementări din art.48 alin.(3) și art.87 alin.(3) din Cod prevăd demiterea membrilor Consiliului de supraveghere și dezvoltare și ale membrilor Consiliului Audiovizualului în cazul respingerii de către Parlament a raportului anual de activitate.

Atragem atenție la normele art.48 alin.(2) și art.87 alin.(2) din Cod, care prevăd că raportul anual de activitate se prezintă pentru anul trecut/precedent. Totodată, se stabilește prin derogare că membrul Consiliului de supraveghere și dezvoltare numit în anul depunerii raportului de activitate nu poate fi demis (art.48 alin.(4)), precum și membrul Consiliului Audiovizualului numit în anul depunerii raportului de activitate nu poate fi demis (art.87 alin.(5)).

Reieșind din faptul că raportul anual de activitate al Consiliului de supraveghere și dezvoltare este depus pînă la data de 1 februarie a anului următor (art.48 alin.(2)), iar al Consiliului Audiovizualului - pînă la data de 1 martie a anului următor (art.87 alin.(2)), constatăm că procedura de demitere nu se răsfrînge asupra membrilor numiți în anul depunerii raportului, adică în perioada de la 1 ianuarie pînă la data de 1 februarie, respectiv – 1 martie.

Însă, această regulă poate dezavantaja în mod disproporționat, având efect discriminatoriu asupra membrului/membrilor care nu au activat în toată perioada raportată (anul de raportare). Spre exemplu, membrii au fost numiți în al doilea semestru al anului sau ultimul trimestru al anului și prin urmare nu sunt responsabili pentru toată activitatea din acest an. Demiterea membrilor în colectiv ale consiliilor vizate lezează drepturile acestor membri.

În Hotărârea Parlamentului nr.168 din 11 noiembrie 2021 pentru respingerea raportului de activitate al Consiliului Audiovizualului pentru anul 2020 se stabilește expres la art.2 că, *„la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri, membrii Consiliului Audiovizualului sunt demși de drept.”* În speță, au fost demși și membrii Manole Larisa și Ursu-Antoci Ala, care și-au exercitat mandatele din data de 9 iulie 2020 (vezi Hotărârea Parlamentului nr.125 din 9 iulie 2020). Astfel, constatăm că membrii vizati au fost responsabili nu pe întreaga perioadă de activitate a anului 2020, ci doar pentru perioada 9 iulie 2020 – 31 decembrie 2020.

Această abordare duce în mod direct la încălcarea dreptului de exercitarea funcției de demnitate publică, care se bazează pe principiile legalității, liberului consimțământ, transparenței, exemplului personal, responsabilității și al loialității.

5. Legiuitorul a prevăzut expres la alin.(2) al art.II din Legea nr.158/2021 că, *„Mandatul tuturor membrilor Consiliului de supraveghere și dezvoltare și al directorului general al Companiei "Teleradio-Moldova" încetează de drept la data intrării în vigoare a prezentei legi.”*

Urmare a modificărilor operate Codului serviciilor media audiovizuale nr.174/2018 prin Legea nr.158/2021, mandatele membrilor Consiliului de supraveghere și dezvoltare și al directorului general al Companiei „Teleradio-Moldova au încetat de drept la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (05.11.2021).

Totodată, în aceeași lege se stabilește la art. 43 alin.(7) din Cod că *„membrii Consiliului de supraveghere și dezvoltare își exercită mandatele pînă la desemnarea în funcție a noilor membri. Mandatele nu pot fi prelungite pentru perioadă mai mare de 6 luni.*

Consecvent, atestăm că directorul general al Companiei „Teleradio-Moldova” în temeiul art. 37 alin.(12) *își exercită mandatul pînă la desemnarea succesorului.*

În acest context, atestăm o situație de conflict între normele aceluiași act normativ. Prevederile art.37 alin.(12) și art.43 alin.(7) urmează să se refere la situațiile ordinare pentru cazurile de expirare a mandatelor, dar nu și pentru celelalte cazuri.

În situația concretă, pentru claritate și excluderea diferitor interpretări confuze, membrii Consiliului de supraveghere și dezvoltare și directorul general al Companiei "Teleradio-Moldova" urmează a se adresa Parlamentului pentru a interpreta norma art.II din Legea nr.158/2021, cu scopul clarificării sensului dispozițiilor, oferind soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia, și anume dacă articolele menționate supra (art.37 alin.(12) și art.43 alin.(12)) se vor aplica și componenței consiliului demși de drept.

În conformitate cu art.66 lit.c) din Constituție, Parlamentul interpretează legile și asigură unitatea reglementărilor legislative pe întreg teritoriul țării.

Atenționăm că norma este confuză și generează diferite interpretări, inclusiv coruptibile în ceea ce ține de continuitatea activității/funcționării furnizorului public național de servicii media, care este asigurată de către Comitetul managerial al acestuia, condus de directorul general și supravegheată

de Consiliul de supraveghere și dezvoltare al acestuia, pînă la numirea în funcție, prin hotărîre de Parlament, ale noilor membri.

De asemenea, în urma modificărilor operate în Cod, rămîne a fi neclară situația Consiliului Audiovizualului, în sensul asigurării continuității serviciilor media audiovizuale după respingerea de către Parlament a raportului anual de activitate, care a atras după sine demiterea de drept a membrilor Consiliului Audiovizualului. Potrivit art.73 și 74 din Cod, Consiliul Audiovizualului este garant al interesului public în domeniul audiovizualului și este autoritate publică autonomă, independentă din punct de vedere organizațional față de orice altă entitate și este responsabil de implementarea prevederilor Codului.

Membrii Consiliului Audiovizualului exercită funcții de demnitate publică (art.77 alin.(7) din Cod). Legea nr.[199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică](#) prevede la art.22 alin.(3) că, „în cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție.” Alin.(4) al aceluiași articol, prevede că, „dispozițiile alin.(3) nu se aplică demnitarilor pentru care legea specială ce reglementează activitatea acestora prevede o altă procedură de încetare a mandatului înainte de termen.”

În acest context, subliniem că prevederile Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova sunt norme speciale în raport cu cele ale Legii nr.[199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică](#). În cazul dat nu sunt relevante prevederile art.7 alin.(3) din Legea menționată, „în cazul în care termenul regulamentar de exercitare a mandatului expiră sau a expirat, iar succesorul de competență nu intră în exercitarea mandatului, demnitarul continuă să-și exercite mandatul pînă la ocuparea funcției de către succesorul de competență.”

Respectiv, potrivit art. 5 alin.(3) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, *în caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.*

Accentuăm că la data intrării în vigoare a Hotărîrii Parlamentului privind respingerea raportului de activitate al Consiliului Audiovizualului pentru anul 2020, membrii Consiliului au fost demși de drept. Astfel, s-a creat o situație incertă/confuză referitor la activitatea acestui consiliu. Cine va administra atribuțiile Consiliului pe perioada vacanței funcției?

În acest sens, Codul serviciilor media audiovizuale nr.174/2018, în urma modificărilor operate prin Legea nr. 158/2021, nu conține reglementări cu referire la asigurarea continuității exercitării atribuțiilor Consiliului Audiovizualului. Observăm că prin adoptarea Legii nr.158/2021 s-a creat un vid legislativ cu referire la cele relatate.

## Concluzii

Operarea modificărilor Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr.174/2018, prin Legea nr.158/2021, vizează în esență raporturile Parlamentului cu autoritatea de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale și a organului de supraveghere a activității furnizorului public național de servicii media.

Modificările propuse nu corespund criteriilor de calitate: accesibilitate, previzibilitate și claritate. De asemenea, raporturile reglementate conțin elemente de coruptibilitate în ceea ce ține procedura de desemnare a membrilor, pe criterii politice, în urma unor selecții de către comisia de profil, fără efectuarea concursului public. Modificările operate descurajează reprezentanții societății civile de a participa la audierea și selectarea de către comisia parlamentară de specialitate pentru funcțiile vacante din Consiliului Audiovizualului. În actuala formulă, modificările adoptate, în mod direct, determină subordonarea membrilor Consiliului Audiovizualului și ai Consiliului de supraveghere și dezvoltare față de orice majoritate parlamentară.

Aceste instituții ar putea să-și îndeplinească atribuțiile ce le revin conform legii doar în condițiile independenței instituționale și decizionale. Furnizorul public național de servicii media – Compania „Teleradio-Moldova, pentru a-și realiza misiunea, care cuprinde inclusiv și asigurarea independenței editoriale și a autonomiei instituționale față de autoritățile și instituțiile publice, de partidele politice și grupurile de interese, trebuie să fie împuternicită prin structurile de guvernare să funcționeze independent de presiunea și interferența politică.

Concluzionăm că noile modificări ale Codului nu fortifică independența Consiliului Audiovizualului, Consiliului de supraveghere și dezvoltare, precum și al directorului general al Companiei „Teleradio-Moldova” ci, dimpotrivă, fac aceste instituții dependente de voința politică, care pot fi determinați să ia decizii pe placul puterii, deoarece, potrivit normelor legale, aceștia pot fi demși din funcție înainte de termen, odată cu venirea unei noi puteri la guvernare, sau în fiecare an, prin respingerea raportului anual de activitate.

Modificările operate Codului serviciilor media audiovizuale conțin elemente coruptibile de subordonare politică a membrilor Consiliului Audiovizualului și ale organelor de conducere și supraveghere ale Companiei „Teleradio-Moldova și amestec direct în politica sa editorială.

În final, subliniem importanța respectării de către Legiuitor a principiului stabilității legislației și predictibilității normelor juridice (art. 3 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 100/2017) care sunt componentele de bază ale existenței statului de drept, o garanție esențială pentru persoanele din societate, motiv pentru care, inițierea unor noi reglementări ale relațiilor sociale sau modificarea celor existente trebuie să se realizeze printr-un proces adecvat, planificat și coordonat. Modificările frecvente nu sunt binevenite pe motivul instabilității legislative și a securității raporturilor juridice.