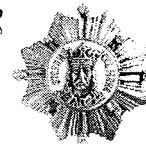




CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



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. 06/2-4060 din 04.12 2018
La nr. 404 din 15 noiembrie 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat Raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea art.97 din Legea comunicațiilor electronice nr.241/2007.

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

Director adjunct

Lidia CHIREOGLO

Ex. Maia Gonța
Tel. 022 257 376

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>2670</u>
"06" 12	2018
Ora	

Coordenat: E. Pedros Bedel



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5600 din 03.12.2018

la proiectul de lege pentru modificarea articolului 97 din Legea comunicațiilor electronice

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 privind 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 și nota informativă la acesta au fost plasate pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova www.parlament.md, fiind asigurat accesul părților interesate la proiectul prenotat.

Totuși, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect, condiție prevăzută de art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Având în vedere că proiectul a fost plasat pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova și părțile interesate au acces la proiect, se constată că în procesul de promovare a proiectului asigurarea transparenței decizionale, stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost în mare parte asigurată.

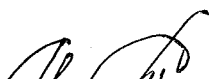
I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat în scopul *„executării Deciziei protocolare privind organizarea interacțiunii în domeniul comunicațiilor electronice, semnate între reprezentanții politici pentru reglementarea transnistriană la data de 25 noiembrie 2017, în particular, pentru suplinirea cadrului legal cu privire la rețelele de comunicații electronice cu prevederi ce ar contribui la reintegrarea Republicii Moldova și aducerea în câmpul legal în domeniul comunicațiilor electronice a furnizorilor de rețele și/sau servicii de comunicații electronice din stânga Nistrului”*.

Totodată, autorul menționează că: *„Modificările și completările la articolul 97 din Legea comunicațiilor electronice nr.241/2007 au ca scop crearea normelor legale care ar permite realizarea de către Guvern și autoritățile publice centrale corespunzătoare a acțiunilor în vederea oferirii furnizorului de rețele și/sau servicii de comunicații mobile celulare terestre din raioanele din stânga Nistrului și mun. Bender a posibilității legalizării exploatării rețelelor respective prin aplicarea cadrului legal național, ceea ce va permite restabilirea conexiunii telefonice directe între ambele maluri ale Nistrului”*.

Analizând normele elaborate, se constată că prin proiect se propun amendamente cadrului legal ce vizează domeniul comunicațiilor electronice, în vederea intervenției juridice prin reglementarea relațiilor ce vizează furnizorii de rețele și/sau servicii de comunicații electronice din localitățile din stânga Nistrului. Astfel, prin proiect se propune cu acordul titularului de licență, să limiteze teritoriul în care este valabilă licența de utilizare a canalelor și frecvențelor radio, să elibereze licența de utilizare a canalelor și frecvențelor radio doar unităților administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și municipiului Bender, etc.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.



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

Prin proiect se promovează interesul public de a asigura reintegrarea Republicii Moldova, prin reglementarea expresă a relațiilor ce țin de interacțiunea în domeniul comunicațiilor electronice cu furnizorii de rețele și/sau servicii de comunicații electronice din localitățile din stânga Nistrului, în contextul Deciziei protocolare privind organizarea interacțiunii din domeniul comunicațiilor electronice semnate între reprezentanții politici pentru reglementarea transnistriană la data de 25 noiembrie 2017.

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”.*

În conținutul notei informative se stabilește necesitatea și temeiul elaborării proiectului, se prezintă argumentarea de rigoare și se analizează principalele prevederi cu evidențierea elementelor noi aduse în legislația națională, în conformitate cu prevederile 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”.*

Reieșind din argumentele prezentate în nota informativă, cât și din prevederile proiectului, se constată că implementarea acestuia nu presupune cheltuieli financiare din bugetul de stat. În acest sens, în nota informativă se menționează că: „*La implementarea proiectului nu este necesară instituirea unor noi structuri, angajarea personalului adițional, respectiv nu vor fi necesare careva cheltuieli din bugetul de stat”.*

I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.25 din Legea nr.100/2017 „*Dacă proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în calitate de studiu de cercetare se realizează doar analiza impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație”.* De asemenea, conform art.34 alin.(4) din Legea menționată supra „*Proiectele actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător se remit spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, împreună cu analiza impactului de reglementare”.*



Se constată că prezentul proiect nu a fost supus analizei impactului de reglementare, în conformitate cu prevederile Legii nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și a Hotărârii Guvernului nr.1230/2006 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Prin proiect se stabilesc prevederi care vizează în mod nemijlocit titularii licențelor cărora li se va limita teritoriul în care este valabilă licența de utilizare a canalelor și/sau frecvențelor radio. La fel, proiectul conține reglementări ce stabilesc eliberarea licențelor de utilizare a canalelor și/sau frecvențelor radio valabile doar în unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și municipiului Bender. Aceste licențe vor fi eliberate prin încredințare directă furnizorului autorizat care deja are construită rețea publică de comunicații electronice mobile celulare terestre în unitățile respective.

Prin urmare, prevederile propuse au impact direct asupra acestor categorii de întreprinzători, fapt ce necesită efectuarea în privința proiectului prenotat a analizei impactului de reglementare, efectuată în modul stabilit de legislație.

Circumstanța în cauză poate constitui o încălcare a principiilor de previzibilitate a reglementării activității de întreprinzător, de echitabilitate și proporționalitate în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Nota informativă urmează a fi completată cu actul de analiză a impactului de reglementare și cu avizul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

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 cu privire la actele normative.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului s-au identificat norme contradictorii cu art.3 alin.(3), art.26 alin.(26) art.26 alin.



(1¹) ale Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007, în ceea ce privește competența Guvernului de a stabili condițiile și termenului de valabilitate la prelungirea licențelor de utilizare a canalelor și frecvențelor radio.

Analiza detaliată a incoerențelor constatate este efectuată la compartimentul III al prezentului Raport de expertiză.

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

Proiectul conține reglementări ce vizează activitatea Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației care va avea dreptul, cu acordul titularului de licență, să limiteze teritoriul în care este valabilă licența de utilizare a canalelor și frecvențelor radio, să elibereze licențe de utilizare a canalelor și frecvențelor radio doar unităților administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și municipiului Bender, etc.

Totodată, proiectul implică activitatea Agenției Servicii Publici care va autoriza în calitate de furnizor de rețele publice de comunicații electronice și/sau servicii de comunicații electronice agenții economici din unitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și municipiului Bender.

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.I art.97 alin.(13) potrivit proiectului (13) Drept compensație pentru acordul titularului de licență privind limitarea teritoriului în care este valabilă licența deținută, în conformitate cu alin.(12) lit.a), Agenția are dreptul să prelungească termenul de valabilitate a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio, stabilit la art.26 alin.(27) lit.a) pentru o perioadă suplimentară care să nu depășească 5 ani. <u>Licențele de utilizare a canalelor și frecvențelor radio, care se prelungesc în conformitate cu prezentul alineat, precum și perioada suplimentară pentru care se prelungesc licențele, se stabilesc de Guvern, în baza acordului titularului de licență.</u>
Obiecții: Norma dată reglementează situația, potrivit căreia, în condițiile în care titularul de licență exprimă acordul Agenției să limiteze teritoriul în care este valabilă licența de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio, Agenția are dreptul să prelungească termenul de valabilitate a licențelor respective pentru o perioadă suplimentară care să nu depășească 5 ani. Totodată, norma prevede că condițiile de prelungire a licențelor de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio și a perioadei suplimentare pentru care se prelungesc

licențele, se vor stabili de către Guvern. De asemenea, în conținutul normei se stabilește că licențele se vor prelungi „în conformitate cu prezentul alineat”, însă, alineatul respectiv prevede doar posibilitatea prelungirii licenței „pentru o perioadă ce nu trebuie să depășească 5 ani”, fără a stabili alte condiții în care se vor prelungi licențele respective.

În acest sens, din redacția normei reiese că termenul de valabilitate al licenței respective în condițiile eliberării acordului privind limitarea teritoriului în care este valabilă, licența se prelungește pentru o perioadă suplimentară de 5 ani. Însă, adițional (concomitent) în normă se stabilește că perioada suplimentară pentru care se prelungește licența se va stabili de către Guvern, ceea ce generează riscuri de corupție, prin crearea unei concurențe dintre condițiile ce vizează prelungirea termenului de valabilitate a licențelor.

Astfel, din norma dedusă rezultă că stabilirea condițiilor și perioadei pentru care se prelungește licența de utilizare a canalelor și frecvențelor radio se delegă în competența Guvernului. Delegarea unor astfel de competențe Guvernului va contribui la apariția elementelor cu risc puternic de coruptibilitate: lărgirea atribuțiilor discreționale, stabilirea absolută (arbitrară) a perioadei suplimentare pentru care se prelungește licențele, cerințe exagerate pentru realizarea drepturilor titularilor de licență.

În acest sens, se creează un risc iminent de a stabili în mod discreționar, în dependență de interes, condiții și termene favorabile de prelungire a licenței de care vor beneficia titularii de licență care au eliberat acordul pentru limitarea teritoriului în care este valabilă licența în raport cu titularii de licență care nu au eliberat acordul pentru limitarea teritoriului în care este valabilă licența, deși, în realitate, licența de utilizare a canalelor și frecvențelor radio nu este valabilă pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale din stânga Nistrului.

Portrivit art.26 alin.(26) al Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007: "Prelungirea și reperfectarea licenței se efectuează în condiții similare procedurii de eliberare a licenței, iar suspendarea, reluarea valabilității și retragerea licenței se efectuează în condițiile prevăzute de Legea nr.451/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător".

La fel, potrivit art.26 alin.(1¹) al Legii menționate *supra*, "Modul de solicitare, acordare, suspendare și de retragere a licenței de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio se stabilește de Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător în partea în care nu este reglementat de prezenta lege".

Având în vedere că potrivit art.3 alin.(3) al Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007, „Canalele, frecvențele radio și resursele de numerotare sunt resurse limitate aflate în proprietatea publică a statului”, prelungirea termenului de valabilitate al licențelor și stabilirea unor alte condiții (de Guvern), decât cele stabilite prin Legea comunicațiilor electronice nr.241/2007 și Legea nr.160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, va duce la acordarea unor drepturi excesive de a stabili norme „convenabile” pentru a prelungi licențele respective în alte condiții, mai favorabile. Referitor la competența Guvernului, art.30 alin.(30) al Legii comunicațiilor electronice nr.241/2007, prevede că Guvernul este competent să stabilească cuantumul taxei de licență nu și condițiile de prelungire a licenței pentru utilizarea canalelor și frecvențelor radio.

Totodată, nu sunt clare condițiile care vor trebui să le întrunească titularii de licență pentru a putea beneficia de prelungirea termenului de valabilitate a licenței deținute deja, or doar exprimarea acordului titularului de licență nu poate fi considerată suficientă pentru a putea beneficia de prelungirea termenului de valabilitate a licenței.

Recomandări:

Excluderea textului „*Licențele de utilizare a canalelor și frecvențelor radio, care se prelungesc în conformitate cu prezentul alineat, precum și perioada suplimentară pentru care se prelungesc licențele, se stabilesc de Guvern, în baza acordului titularului de licență*”.

Completarea articolului 97 cu prevederi care să prevadă clar condițiile și perioada expresă pentru care se prelungesc licențele de utilizare a canalelor și frecvențelor radio, în dependență de mărimea ariei de limitare a valabilității licenței (perioadă suplimentară de la 1 an la 5 ani).

Factori de risc:

- Concurența normelor de drept
- Prejudicierea intereselor contrar interesului public
- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive

Riscuri de corupție:

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

IV. Concluzia expertizei

Proiectul este o inițiativă legislativă a unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova care are drept scop „*crearea normelor legale care ar permite realizarea de către Guvern și autoritățile publice centrale corespunzătoare a acțiunilor în vederea oferirii furnizorului de rețele și/sau servicii de comunicații mobile celulare terestre din raioanele din stânga Nistrului și mun. Bender a posibilității legalizării exploatării rețelelor respective prin aplicarea cadrului legal național, ceea ce va permite restabilirea conexiunii telefonice directe între ambele maluri ale Nistrului*”.

Totodată, menționăm că proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, dat fiind faptul că autorul nu a asigurat realizarea unei etape de transparență a procesului decizional. De asemenea, proiectul propus nu este însoțit de analiza impactului de reglementare, iar nota informativă corespunde parțial exigențelor stabilite la art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, din considerentul lipsei argumentelor privind analiza impactului de reglementare și al avizului Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, necesare pentru asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Deși prevederile proiectului reglementează aspecte de interes public, unele dintre acestea sunt expuse într-un mod confuz, cu riscul aplicării discreționare a acestora, ceea ce va favoriza comiterea manifestărilor de corupție. În special, se atestă norme contradictorii referitoare la delegarea competenței Guvernului de a stabili condițiile și termenul de valabilitate cu care se vor prelungi licențele de utilizare a canalelor și frecvențelor radio, fapt ce stabilesc drepturi excesive, discreționare, constituind astfel un potențial pericol de coruptibilitate ce riscă să atenteze la o aplicare neuniformă a cadrului normativ. Astfel, reglementarea normelor în redacția propusă fără a exclude efectul coruptibil identificat, va servi ca un prilej de a se abate de la normele generale, pentru a servi unor scopuri personale.

Pentru a evita confuziile și diferențele de tratare a normelor care conduc la apariția riscurilor de corupție, se impune o redactare a acestora prin prisma recomandărilor înaintate în prezentul Raport

de expertiză anticorupție.

03.12.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

Maia GONTA, Inspector superior

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maia GONTA', written over the printed name.