



**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. 06/2/9899 din 02.06.2026

La nr. 123 din 10.04.2026

## **Parlamentul Republicii Moldova**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege privind mass-media.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 15 (cincisprezece) pagini.

**Director adjunct**

Digitally signed by Carapunarli Serghei  
Date: 2026.06.02 12:47:11 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ



**Serghei CARAPUNARLI**



## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO26/11529 din 02.06.2026**

### **la proiectul de lege privind 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 RM, iar autor nemijlocit este 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, însoțit de nota informativă a acestuia, a fost înregistrat și se regăsește pe pagina web oficială a Parlamentului, după cum urmează <https://parlament.md/material-details-md.aspx?param=54d6c397-6c76-4c06-8b22-010b9c0be382>. Prin urmare, în procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate

de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr.239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind privind transparența în procesul decizional.

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

Potrivit notei de fundamentare, proiectul are drept scop modernizarea cadrului normativ național în domeniul mass-mediei și de aliniere acestuia la standardele europene privind libertatea presei, pluralismul mediatic și transparența proprietății mass-media, precum și de evoluțiile semnificative ale sectorului.

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

Implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea interesului public vizat de proiect, fapt care nu este detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile reconsiderării proiectului potrivit recomandărilor vizate de capitolul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

### 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 de fundamentare care cuprinde:*

- a) *denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ;*
- b) *condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ;*
- c) *obiectivele urmărite și soluțiile propuse;*
- d) *analiza impactului de reglementare;*
- e) *compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE;*
- f) *avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ;*
- h) *modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent;*
- i) *măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ.*”

Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu înțelegerea exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017.

#### I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.d) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota de fundamentare trebuie să conțină „*d) analiza impactului de reglementare*”. Implementarea noii Legi privind mass-media nu presupune alocarea unor resurse financiare majore suplimentare din bugetul de stat.

## II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

### II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

- a) *se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]*
- c) *terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]*
- e) *se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]*
- f) *se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;*

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]".

Analiza prevederilor proiectului denotă unele deficiențe de limbaj ce țin preponderent de utilizarea neuniformă a terminologiei/utilizarea terminologiei neconsacrate („neutralitate editorială”), sau a unor formulări ambigui (“influențe determinante”, “pluralismul mass-media”, “deciziilor editoriale”, “au avut sau au relații de natură personală, economică sau politică”, “cât și, în special, producerea și publicarea de conținuturi media relevante”, “în cazuri excepționale și urgente justificate în mod corespunzător”, “fără întârzieri”), care pot determina incertitudine la etapa implementării și multiple riscuri aferente proceselor reglementate.

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

Prevederile proiectului necesită o evaluare suplimentară prin prisma art. 54 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

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

Prevederile proiectului vizează activitatea desfășurată de către entități publice/agenți publici (Ministerul Culturii, Consiliul Concurenței, Consiliul Audiovizualului). Analiza prevederilor propuse, denotă unele deficiențe ce pot condiționa disfuncționalități ale proceselor administrative reglementate și multiple riscuri de corupție aferente:

- aprecierii modului de îndeplinire de către furnizor a obligației de dezvăluire a conflictului de interese;
- delimitării/evaluării concentrărilor pe piața mass-media;
- subvenționării de stat a proiectelor în domeniul mass-media;
- înregistrării și evidenței furnizorilor de servicii mass-media;
- transparenței proprietății furnizorilor de servicii massmedia; etc.

Aspectele prenotate, sunt examinate suplimentar în Capitolul III al prezentului raport de expertiză.

## **II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului**

Potrivit principiilor activității de legiferare statuate de prevederile art.3 alin.(3) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017: „*Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.*”

Prevederile Art.8 alin.(4) al proiectului necesită o evaluare suplimentară prin prisma art. 54 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

### III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -

#### Art.2 ("concentrare a pieței mass-media")

Articolul 2. Noțiuni principale.

în sensul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

*concentrare a pieței mass-media* - situația, în sensul Legii concurenței nr. 183/2012, în care una sau mai multe persoane fizice și/sau juridice dobândesc ori exercită, direct sau indirect, control sau influență determinantă asupra unuia sau mai multor furnizori de servicii mass-media, într-un mod care poate afecta pluralismul mass-media, favoriza practicile anticoncurențiale precum și concurența loială pe piața mass-media. Aceasta include controlul direct sau indirect asupra proprietății, deciziilor editoriale, resurselor financiare, distribuției sau comercializării publicității în sectorul mass-media;

#### Obiecții:

Deși, definiția propusă operează cu o normă de trimitere către prevederile corespondente din Legea concurenței nr. 183/2012, se remarcă faptul că în esența aceasta revizuire conceptul „controlului” și al „influenței decisive” reglementat conform Legii prenotate (*„control – posibilitate de a exercita o influență decisivă asupra unei întreprinderi, care decurge din drepturi, din contracte sau din orice alte mijloace, separat sau combinate, ținând seama de circumstanțele de drept și de fapt relevante, în special din: a) dreptul de proprietate sau de folosință integrală ori parțială asupra activelor unei întreprinderi; b) drepturi sau contracte care conferă o influență decisivă asupra structurii, voturilor sau deciziilor organelor de conducere ale unei întreprinderi. Controlul este dobândit de persoane sau întreprinderi care sunt titulare ale drepturilor ori beneficiare ale drepturilor în baza contractelor în cauză sau care, deși nu sunt titulare ale acestor drepturi sau beneficiare ale drepturilor în baza acestor contracte, au puterea de a exercita drepturile care decurg din acestea;”).*

Redacția propusă de către autor al noțiunii de „concentrare a pieței mass-media”, constituie o soluție normativă adaptată care nu vizează standarde de evaluare aplicabile sau indicatori cuantificabili ce pot permite o interpretare uniformă a impactului asupra pluralismului mass-media, influența asupra deciziilor editoriale sau exercitarea unei „influențe determinante”.

Carența în speță, periclitează certitudinea reglementării și poate condiționa multiple riscuri aferente evaluării tendențioase, utilizarea instrumentelor de reglementare ca mijloc de influență asupra actorilor media și intervenții discreționare în structurarea pieței mass-media.

#### Recomandări:

Reconsiderarea utilizării conceptelor „influențe determinante”, „pluralismul mass-media”, „deciziilor editoriale” în contextul definirii noțiunii de „concentrare a pieței mass-media”.

#### Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect
- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări

#### Riscuri de corupție:

- Generale

**Art.2 ("conflict de interese"); Art.9 alin.(1) lit.b)**

conflict de interese - situația în care interesele financiare, patrimoniale sau personale ale furnizorului de servicii mass-media, ale administratorilor, proprietarilor acestuia sau ale membrilor familiilor lor, precum și ale altor persoane fizice sau juridice cu care aceștia au avut sau au relații de natură personală, economică sau politică, influențează sau pot influența independența editorială sau exercitarea responsabilității editoriale în furnizarea informațiilor de interes public ori de interes social general;

Articolul 9. Obligații specifice ale unor de furnizori de servicii massmedia

(1) Furnizorii de servicii mass-media care oferă conținuturi de știri și actualități au obligația de a adopta măsuri organizatorice interne pentru garantarea independenței deciziilor editoriale. Aceste măsuri urmăresc în mod special: [...]

b) asigurarea transparenței prin dezvăluirea oricărui conflict de interese real sau potențial al oricărei persoane care deține interese sau drepturi în cadrul furnizorului de servicii mass-media, în măsura în care un astfel de conflict ar putea influența furnizarea de conținuturi media de știri și actualități.

**Obiecții:**

*Primo*, raportînd la noțiunea "conflict de interese", reglementată potrivit standardelor naționale anticorupție relevante (art.2 Legea nr.133/2016), se remarcă faptul că atât interesele financiare, cât și cele patrimoniale, nu reprezintă categorii distincte autonome și se încadrează generic în noțiunea de "interes personal". Reluarea distinctă, fără o clarificare suplimentară, nu conferă o diferență de substanță, ci doar dublează conținutul.

Deficiența prenotată, denotă întrunirea parțială a exigențelor de tehnică legislativă vizate de prevederile art. 54 alin.(1) lit.c-d), h), alin.(5) al Legii nr.100/2017 și poate condiționa incertitudine la etapa implementării normei. Folosirea neuniformă sau necorespunzătoare a noțiunilor în textul reglementării (inclusiv prin recurgerea la sinonime pentru a desemna același fenomen și/sau prin aplicarea aceleiași noțiuni la menționarea fenomenelor distincte), poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiasi fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării.

*Secundo*, apreciind prin prisma prevederilor art.29 alin.(2) al Legii nr.100/2017, în contextul utilizării expresiei "sau ale membrilor familiilor lor," se remarcă insuficiența prevederilor proiectului sub aspectul determinării clare a sferei subiecților vizați, or nu poate fi identificat cu certitudine gradul de rudenie sau afinitate (vizat de autor) relevant pentru angajarea obligațiilor legale.

Subsecevent, în contextul referințelor la Art.9 alin.(1) lit.b) al proiectului la categoriile "conflict de interese real sau potențial", se remarcă faptul că prevederile proiectului nu disting conținutul juridic al acestor noțiuni. Deficiența în speță, periclitează certitudinea reglementării, or nu permite delimitarea clară și fără echivoc a i) punctului de la care intervin obligațiile legale ce țin de raportarea, evitarea și abținerea de la conflictul de interese (real/potențial), ii) mecanismul aplicat în context, iii) răspunderea aplicată pentru neonorarea obligației prescrise.

Omissionile legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiasi act, pot condiționa incertitudine în relațiile sociale supuse reglementării, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care entitățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

*Tertio*, cu referire la expresia "au avut sau au relații de natură personală, economică sau politică, ", se remarcă faptul că utilizarea acesteia acordă un caracter ambiguu definiției, or în redacția propusă, vizează un spectru extrem de vast și imprecis de interacțiuni (raporturi) sociale - până la contacte ocazionale, inclusiv cu actori influență (politic/economic) care nu constituie, prin ele însele, situații incompatibile cu activitatea jurnalistică, ori cu deținerea unei instituții media.

Conflictul de interese presupune existența unui interes personal concret, susceptibil să afecteze exercitarea imparțială a unei atribuții, iar simpla protocolare a unei relații personale/politice necesită o examinare suplimentară sub aspectul proporției în care eventual poate periclita nu echivalează automat cu existența unui interes care compromite independența editorială.

Circumstanța în cauză, poate contura o disproporționalitate a conceptului propus și interpretarea extensiv/restrictivă tendențioasă a acestuia de către entitățile publice/agenții publici responsabili de monitorizarea/controlul sectorului sau persoanele care au/susțin că au influență asupra acestora. Riscurile de corupție aferente aplicării interpretării și aplicării tendențioase a normei este amplificat de utilizarea cuvintelor "au avut" în lipsa unei concretizări a dimensiunii temporale vizate de către autor (perioada concretă).

Deși EMFA (Regulamentul (UE) 2024/1083), obligă furnizorii de servicii mass-media să adopte măsuri pentru garantarea independenței deciziilor editoriale și divulgarea conflictelor de interese care pot afecta furnizarea informațiilor, se remarcă faptul că aquisul de referință (studiul comparat al țărilor membre, inclusiv România, Franța, Germania, Italia, Spania, MB) nu reglementează noțiunea de conflict de interese în materie de reglementare a activității mass-media și condiționează existența conflictului de interese de o influență concretă, demonstrabilă și relevantă asupra deciziei editoriale, nu de simpla existență a unor relații sociale sau afinități politice (accentul fiind pus pe existența unei contraprestații identificabile și pe transparența influenței asupra conținutului, însoțit fiind de criterii juridice cuantificabile și verificabile i) existența unui interes financiar concret ii) a unei influențe editoriale, iii) a unei contraprestații, iv) a unui raport de control, v) a unei sponsorizări sau vi) a unei dependențe materiale susceptibile să afecteze independența editorială).

#### **Recomandări:**

Reconsiderarea definiției propuse prin prisma deficiențelor delimitate supra, raportînd la bunele practici internaționale, or redacția propusă poate fi implementat în cadrul sistemului național doar în condițiile justificării unui analog eficient în alte jurisdicții cu relevanță și existența unor mecanisme corelative de responsabilizare a agenților publici responsabili de implementarea acestuia, prin instituirea unor forme de răspundere – contravențională sau chiar penală – pentru activitate tendențioasă.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Utilizarea neuniformă a termenilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de contestare a deciziilor și acțiunilor entităților publice
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa sancțiunilor clare
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)
- Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - influențare necorespunzătoare
  - trafic de influență
- Legalizarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism

### Art.3

#### Articolul 3. Libertatea de exprimare a mass-mediei

[...] (2) Furnizorii de servicii mass-media își desfășoară activitatea în baza principiilor libertății de exprimare, independenței editoriale, pluralismului mediatic, imparțialității, exactității informației, respectării demnității umane și a drepturilor omului, protecției minorilor, nediscriminării, transparenței și responsabilității editoriale

(3) Statul poate finanța proiecte în domeniul mass-media de la bugetul public prin mecanisme de sprijin public, inclusiv prin Fondul de subvenționare a mass-mediei sau prin publicitate de stat în condițiile cadrului normativ și cu respectarea principiilor transparenței, proporționalității, nediscriminării și neutralității editoriale.

Articolul 2. Noțiuni principale. responsabilitate editorială – exercitarea unui control efectiv și aplicarea unor proceduri stricte de supraveghere asupra procesului de selecție, organizare și clasificare a conținutului media și a produsului media furnizate sau difuzate de furnizorul de servicii mass-media. Responsabilitatea editorială include și verificarea continuă a conținutului media generat cu utilizarea instrumentelor de inteligență artificială utilizate pentru adaptarea și generarea automată de conținut relevant pentru diverse audiențe, în conformitate cu politicile editoriale și standardele etice și profesionale;

#### Obiecții:

Redacția propusă la art.3 alin.(2)-(3) este contradictorie, or, vizează concepte normative distincte în contextul reglementării unor aspecte comune. Astfel, se remarcă utilizarea la alin. (3) a noțiunii de „neutralitate editorială”, care nu derivă explicit din conținutul alin. (2) care consacră principiile generale care guvernează activitatea mass-mediei și nici nu este definit în art. 2 al proiectului.

În context, apreciind prin prisma principiilor activității de legiferare și exigențelor de tehnică legislativă vizate de prevederile art.3, 29 alin.(2), 54 al Legii nr.100/2017, coroborat art.32 cod administrativ, se remarcă faptul că reglementarea conceptului de „neutralitate editorială” ca exigență aplicabilă în contextul exercitării mecanismelor de sprijin financiar public (subvenționare a mass-mediei sau prin publicitate de stat), implică necesitatea reglementării conținutului juridic al conceptului în speță.

Omissionile legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act, condiționează incertitudine în relațiile sociale supuse reglementării, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care entitățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri. Subsecvent, deficiența în speță poate condiționa ambiguitatea procedurilor administrative și discreția agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public (interpretarea extensivă/restrictivă și condiționarea indirectă a accesului la finanțare publică de anumite criterii privind orientarea editorială a instituțiilor media).

#### Recomandări:

Reconsiderarea art.3 alin.(3), or reglementarea conceptului de „neutralitate editorială” ca exigență aplicabilă în contextul exercitării mecanismelor de sprijin financiar public (subvenționare a mass-mediei sau prin publicitate de stat), implică necesitatea reglementării conținutului juridic al conceptului în speță.

#### Factori de risc:

- Atribuții excesive, improprie sau contrare statutului entității publice
- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

#### Riscuri de corupție:

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu

<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lacună de drept</li> <li>● Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> <li>● Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> <li>● Lipsa responsabilității clare pentru încălcări</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- îmbogățire ilicită</li> <li>- influențare necorespunzătoare</li> <li>- nerespectare a regimului cadourilor</li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> </ul> </li> </ul>
--	---

- 4 -

**Art.4 alin.(2) lit.c), (3) (4); Art.7 alin.(11); Art.14 alin.(10)**

**Articolul 4. Pluralismul mediatic**

[...] (2) Statul asigură respectarea pluralismului mediatic prin: [...] c) finanțarea și sprijinirea inițiativelor care contribuie la diversitatea mediatică, în condițiile stabilite de cadrul normativ;

(3) Statul poate finanța proiecte în domeniul mass-media de la bugetul public prin mecanisme de sprijin public, inclusiv prin Fondul de subvenționare a mass-mediei sau prin publicitate de stat în condițiile cadrului normativ și cu respectarea principiilor transparenței, proporționalității, nediscriminării și neutralității editoriale.

(4) Finanțarea din bugetul public are drept scop încurajarea pluralismului mediatic, dezvoltarea instituțională, cât și, în special, producerea și publicarea de conținuturi media relevante

**Articolul 7. Evidența furnizorilor de servicii mass-media**

[...] (11) Refuzul înscrierii în Registru se motivează și poate fi contestat în instanța de contencios administrativ, în condițiile legii.

**Articolul 8. Drepturile furnizorilor de servicii mass-media**

[...] (3) Statul, autoritățile publice și autoritățile naționale de reglementare competente nu pot: c) instala sau utiliza software de supraveghere intruziv asupra dispozitivelor sau echipamentelor utilizate de furnizorii de servicii mass-media, de personalul editorial al acestora sau de orice alte persoane care, din cauza relației lor obișnuite sau profesionale cu un furnizor de servicii mass-media ori cu personalul editorial al acestuia, ar putea deține informații legate de sursele jurnalistice sau de comunicările confidentiale ori capabile să le identifice, cu excepția situațiilor strict excepționale în care instalarea este prevăzută de lege, justificată de motive imperative de securitate națională și realizată în conformitate cu prezenta lege, fiind necesară și proporțională într-o societate democratică, autorizată în prealabil de instanța de judecată și aplicată numai în cazul în care alte măsuri mai puțin intruzive, inclusiv cele prevăzute la lit. (b), sunt insuficiente pentru obținerea informațiilor solicitate, absolut necesare, sau atunci când instalarea se efectuează în cadrul urmăririi penale privind infracțiuni deosebit de grave ori excepțional de grave săvârșite de una dintre persoanele menționate anterior, în condițiile prevăzute de lege.

**Articolul 14. Transparența proprietății furnizorilor de servicii massmedia**

[...] (10) În cazul neconformării în termenul prevăzut la alin. (9), încălcarea obligațiilor prevăzute de prezentul articol atrage răspundere contravențională, în condițiile legii.

**Obiecții:**

*Primo*, se remarcă faptul că prevederile proiectului citate supra operează cu norme de trimitere defectuoase ("în condițiile stabilite de cadrul normativ;", "în condițiile cadrului normativ", "în condițiile legii", "în conformitate cu prezenta lege,") fapt care poate determina incertitudine la etapa implementării sub aspectul delimitării cadrului normativ relevant aplicabil.

*Secundo*, cu referire la utilizarea expresiei "cât și, în special, producerea și publicarea de conținuturi media relevante", se remarcă faptul că aceasta atribuie procesului de finanțare publică o finalitate orientată spre

conținut — „*producerea și publicarea de conținuturi media relevante*” — în lipsa unor criterii de relevanță reglementate. Omiterea reglementării aspectului dat, denotă întrunirea parțială a exigențelor vizate de art. 29 alin.(2) al Legii nr.100/2017, poate periclita previzibilitatea și neutralitatea intervenției statului în domeniul editorial or facilitează evaluarea substanței editoriale prin criterii generale precum „relevanța” conținutului.

**Recomandări:**

Reconsiderarea normelor de trimitere (“*în condițiile stabilite de cadrul normativ;*”, “*în condițiile cadrului normativ*”) prin prisma exigențelor vizate de art.55 al Legii nr.100/2017.

Reconsiderarea expresiei “*cât și, în special, producerea și publicarea de conținuturi media relevante*”.

**Factori de risc:**

- Atribuții excesive, improprii sau contrare statutului entității publice
- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Norme de trimitere defectuoase
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Temeiuri neexhaustive/ambigui/subiective pentru refuzul sau inacțiunea entității publice
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere și control (ierarhic, intern, public)

**Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - îmbogățire ilicită
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
  - influențare necorespunzătoare
  - nerespectare a regimului cadourilor
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului
- Legalizarea actelor de:
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
  - conflict de interese și/sau favoritism
  - utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului
  - obținere frauduloasă a fondurilor din asistență externă
  - abuz de serviciu
  - delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului

- 5 -

**Art.7 alin.(6),(10)**

Articolul 7. Evidența furnizorilor de servicii mass-media

[...] (6) În cazul în care informațiile prezentate sunt incomplete, Ministerul Culturii solicită completarea acestora într-un termen de 5 zile.

(10) Refuzul înscrierii în Registru poate interveni exclusiv în cazul: a) depunerii unor informații incomplete sau vădit eronate;

**Obiecții:**

*Primo*, cu referire la prevederile Art.7 alin.(6) al proiectului, apreciind prin prisma prevederilor art.29 alin.(2) al Legii nr.100/2017, coroborat art.32 Cod administrativ se remarcă faptul că prevederile proiectului reglementează insuficient procedura administrativă de examinare a cererii și informațiilor prezentate, or nu vizează obligația corespondentă a entității publice/agentului public de a evidenția carențele cererii (“informațiile prezentate sunt incomplete”) și de a le comunica solicitantului.

În context, se remarcă faptul că exigențele de calitate a legii impun reglementarea conduitei procedurale obligatorii a autorității competente în mod simetric și suficient de determinat, în special în materia procedurilor administrative cu impact asupra mijloacelor financiare bugetare), or reglementarea lacunară sau confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează entitățile publice, pot determina discreția periculoasă a agentului public responsabil de a dezvolta reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public. Omisiunile legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act, condiționează incertitudine în relațiile sociale supuse reglementării (îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc.), situații în care autoritățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri.

*Secundo*, se remarcă reglementarea contradictorie la alin. (6) și alin.(10) lit.a) a efectelor juridice generate de prezentarea unor informații incomplete în procedura de înscriere în Registrul furnizorilor de servicii mass-media. Astfel, deși la alin. (6) autorul instituie un mecanism de remediere a deficiențelor cererii, la alin. (10) lit. a) - aceeași ipoteză (prezentarea unor informații incomplete) este reglementată sub forma unui temei autonom de refuz al înscrierii, fără a preciza raportul său cu mecanismul de completare prevăzut la alin. (6).

Lipsa unei delimitări clare între aceste mecanisme, poate constitui un impediment în aplicarea corectă a prevederilor legislative și creează premise pentru aplicarea normei „convenabile” într-o situație concretă, pentru alegerea subiectivă și abuzivă a normei aplicabile (*restituirea cererii pentru completare sau refuz*).

Riscurile de corupție aferente aplicării discreționare a mecanismului de înregistrare sunt amplificate de utilizarea unei formule permissive de reglementare a activității agentului public „poate”. Determinarea competenței după formulă „este în drept”, „poate” este o modalitate coruptibilă de determinare a competențelor entităților publice/agenților publici. Coruptibilitatea acestui element rezidă în discreția agenților publicare apare în cazul utilizării unor asemenea determinări permissive ale competențelor lor, care urmau a fi stabilite de o manieră imperativă. Această discreție poate fi folosită în mod abuziv de către agentului public pentru a nu-și executa obligațiile sale legale tocmai în virtutea caracterului permisiv al formulării competențelor sale. Riscul de coruptibilitate a acestor norme crește în cazul în care lipsesc criteriile pentru a stabili în ce cazuri funcționarul „este în drept” sau „poate” și în ce cazuri este în drept și poate să nu-și realizeze competențele.

#### **Recomandări:**

La Art.7 alin.(6) al proiectului, reglementarea obligației corespondente a entității publice/agentului public de a evidenția carențele cererii și de a le comunica solicitantului.

La alin.(10) - Excluderea formulei permissive de reglementare a activității agentului public și reconsiderarea temeiului de refuz în partea ce ține de depunerea unor informații incomplete prin raportare la epuizarea mecanismului prevăzut la alin.(6).

#### **Factori de risc:**

- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Stabilirea unui drept al entității publice în loc de o obligație
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice

#### **Riscuri de corupție:**

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

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

- 6 -

#### **Art.7 alin.(13) lit.c)**

##### **Articolul 7. Evidența furnizorilor de servicii mass-media**

[...] (13) Radierea din Registrul se efectuează: c) în cazul furnizării unor informații false sau înșelătoare, dacă acestea nu sunt rectificate într-un termen de 5 zile, după solicitarea de rectificare a informațiilor de către Ministerul Culturii.

(10) Refuzul înscrierii în Registrul poate interveni exclusiv în cazul: a) depunerii unor informații incomplete sau vădit eronate;

#### **Obiecții:**

În conformitate cu prevederile alin.(10) art.7 al proiectului, depunerea unor informații incomplete sau vădit eronate constituie temei de refuz al înscrierii în Registrul. Astfel, legiuitorul a instituit deja un mecanism de filtrare ex ante a veridicității datelor la momentul înregistrării.

Prin urmarea, interpretare și aplicarea alin.(13) art.7 al proiectului, presupune desfășurarea unor acțiuni/proceduri administrative ulterioare înregistrării ce vizează controlul (continuu) al veridicității datelor.

Astfel, apreciind prin prisma exigențelor de tehnică legislativă vizate de prevederile art.29 alin.(2) al Legii nr. 100/2017, coroborat art.32 Cod administrativ, se remarcă faptul că redacția propusă la art.7 alin.(13) lit.c) al proiectului este insuficientă sub aspectul reglementării procedurii administrative aferente delimitării caracterului fals/înșelător al informațiilor prezentate de către autor (standardul de probă pentru calificarea unei informații ca fiind „falsă” sau „înșelătoare”, criterii de evaluare, periodicitatea și metodologia de verificare, garanții procedurale minime privind dreptul la apărare al subiectului vizat înainte de aplicarea radierii în calitate de sancțiune, mecanismul de notificare și solicitare a rectificării, etc).

Se evidențiază faptul că omisiunile legiuitorului de a reglementa aspecte ale relațiilor sociale, existența cărora rezultă din realitatea obiectivă sau din alte prevederi ale aceluiași act, determină incertitudinea în relațiile sociale supuse reglementării, îndeosebi cele referitoare la mecanismele de realizare a drepturilor, de îndeplinire a obligațiilor, ambiguitatea atribuțiilor agenților publici și a procedurilor administrative de care ei sunt responsabili etc., situații în care entitățile responsabile de executarea legii respective se pot prevala de această deficiență pentru a comite abuzuri. Reglementarea lacunară sau confuză a procedurilor administrative pe care le gestionează entitățile publice, condiționează discreția periculoasă a agentului public responsabil de dezvoltarea reguli procedurale convenabile propriilor sale interese, contrare interesului public.

#### **Recomandări:**

Reglementarea aspectelor deficitare evidențiate supra.

<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lacună de drept</li> <li>● Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Încurajarea sau facilitarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nerespectare a regimului cadourilor</li> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- îmbogățire ilicită</li> <li>- utilizare neconformă a fondurilor și/sau a patrimoniului</li> <li>- influențare necorespunzătoare</li> <li>- trafic de influență</li> <li>- abuz de serviciu</li> <li>- delapidarea fondurilor și/sau a patrimoniului</li> </ul> </li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- depășire a atribuțiilor de serviciu</li> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- abuz de serviciu</li> </ul> </li> </ul>
--	---

- 7 -

**Art.8 alin.(4)**

**Articolul 8. Drepturile furnizorilor de servicii mass-media**

[...] (4) Orice restrângere a exercitării drepturilor și libertăților recunoscute ale furnizorilor de servicii mass-media trebuie să fie prevăzută de lege și să fie necesară într-o societate democratică pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, pentru a apăra ordinea și a preveni infracțiunile, pentru a proteja sănătatea și morala, reputația sau drepturile altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești, și să facă obiectul unei autorizări prealabile din partea unei instanțe de judecată, iar în cazuri excepționale și urgente justificate în mod corespunzător, să fie ulterior autorizată de o instanță de judecată fără întârzieri.

**Obiecții:**

Conform prevederilor art. 54 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, după cum urmează: *Articolul 54. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.*

*(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.*

*(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.*

*(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.*

*(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.*

Redacția propusă a Art.8 alin.(4) al proiectului utilizează o terminologie și consecutivitate de reglementare distinctă de standardul citat supra și parțial excede limitele acestuia prin extinderea scopurilor legitime ale restrângerii și reglementarea aspectelor ce țin de „siguranța publică”, „protecția sănătății și

moralei”, „reputația” ca valoare distinctă”, „necesară într-o societate democratică”. Carența prenotată, poate condiționa incertitudine la etapa implementării normei și multiple riscuri aferente delimitării conceptelor în speță.

Totodată, apreciind prin prisma art. 28, 29 și 30 din Constituția Republicii Moldova, precum și din standardele art. 8 CEDO, se accentuează faptul că măsurile speciale de investigație (MSI), în special ce vizează viața privată, secretul comunicațiilor sau inviolabilitatea domiciliului, pot fi realizate exclusiv de către subdiviziunile specializate ale autorităților abilitate prin lege, în limitele competenței funcționale și în strictă conformitate cu cadrul normative (Legea nr. 59/2012, CPP), iar desfășurarea activităților operative în regim de urgență, este admisă doar în situații de urgență în limitele strict necesare pentru prevenirea riscului și sub condiția unui control ulterior al legalității în conformitate cu prevederile CPP (art.301-305).

Analiza redacției propuse de către autor, denotă insuficiența reglementării excepției privind autorizarea judiciară ulterioare. Utilizarea expresiilor *”în cazuri excepționale și urgente justificate în mod corespunzător”, ”fără întârzieri”, ”autorizată de o instanță de judecată”* atribuie caracter ambiguu normei, fapt care denotă neîntrunirea exigențelor de calitate a legii vizate de art.3, 54 alin.(1) lit.a) al Legii nr.100/2017.

Implementarea normei în redacția propusă, poate condiționa interpretarea discreționară a categoriilor de cazuri excepționale și urgente vizate de către autor și termenului procedural relevant.

De asemenea, norma nu stabilește raportul acestei proceduri cu regimul măsurilor speciale de investigații reglementate de Codul de procedură penală, or din conținutul prevederilor proiectului nu este clar i) subiectul abilitat cu dreptul de a dispune măsura în regim de urgență; ii) circumstanțele concrete în care poate fi dispusă și actul procedural relevant; iii) durata măsurilor și standardul probator necesar pentru validarea ulterioară.

Deficiențele în speță, pot facilita utilizarea extensivă a derogării și transformarea controlului judiciar ulterior dintr-o excepție strict limitată într-un tertip juridic pentru eludarea controlului judiciar preventiv în cauze care nu întrunesc în mod real standardul necesității imperative.

#### **Recomandări:**

Ajustarea redacției Art.8 alin.(4) prin prisma art. 54 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova și revizuirea excepției prescise (*” iar în cazuri excepționale și urgente justificate în mod corespunzător, să fie ulterior autorizată de o instanță de judecată fără întârzieri.”*) în sensul delimitării aspectelor deficitare evidențiate supra sau stabilirea unei norme de trimitere la prevederile legii care reglementează categoriile prenotate și norme procedurale pertinente (CPP, Legea nr.59/2012).

Subecvent, cu expresia *”și să facă obiectul unei autorizări prelabile din partea unei instanțe de judecată,”* urmează a fi revizuită cu corelare la *”autorizarea de către judecătorul de instrucție în modul prevăzut de codul de procedură penală”*.

#### **Factori de risc:**

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive
- Derogări neîntemeiate de la exercitarea drepturilor/obligațiilor
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Lipsa responsabilității clare pentru încălcări
- Concurența normelor de drept
- Lipsa/insuficiența transparenței funcționării entităților publice
- Lipsa/insuficiența mecanismelor de supraveghere

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - trafic de influență
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu
- Legalizarea actelor de:
  - abuz de serviciu
  - depășire a atribuțiilor de serviciu

și control (ierarhic, intern, public)	
● Lipsa unor termene concrete/termene nejustificate/prelungirea nejustificată a termenilor	

- 8 -

<p><b>Art.14 alin.(3)</b>  <b>Articolul 14. Transparența proprietății furnizorilor de servicii massmedia</b>  [...] (3) Furnizorii de servicii mass-media au obligația de a asigura accesul facil, direct și permanent al utilizatorilor serviciilor mass-media la cel puțin următoarele categorii de informații: [...] l) <u>informații privind finanțarea obținută din fonduri publice, inclusiv publicitate de stat, granturi, subvenții, contracte sau alte forme de sprijin financiar acordate de autoritățile publice;</u></p>	
<p><b>Obiecții:</b>  Prevederile propuse, vor contribui la consolidarea transparenței financiare a furnizorilor de servicii mass-media, prin instituirea obligației de divulgare a finanțărilor obținute din fonduri publice.</p> <p>Totodată, se remarcă faptul că obligația de raportare este limitată exclusiv la finanțările provenite din fonduri publice, fără a include și alte surse relevante de finanțare susceptibile să influențeze independența editorială sau transparența structurii reale de influență asupra instituțiilor media. Aspectul dat, deși corespunde cu standardele (EMFA), care acordă o atenție deosebită transparenței publicității de stat și prevenirii utilizării acesteia ca instrument de influență politică asupra mass-mediei, poate fi insuficient pentru realizarea obiectivului declarat al reglementării privind transparența proprietății și a influențelor în domeniul mass-media.</p>	
<p><b>Recomandări:</b>  Aprecieri de către autor a utilității extinderii obligației de transparență și asupra altor surse relevante de finanțare decât cele provenite din fonduri publice, inclusiv asupra finanțărilor private semnificative, sponsorizărilor, granturilor externe, contractelor comerciale cu impact substanțial sau altor forme de susținere financiară susceptibile să influențeze independența editorială ori politica editorială a furnizorilor de servicii mass-media.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Norme de trimitere defectuoase</li> <li>● Lacună de drept</li> <li>● Lipsa responsabilității clare pentru încălcări</li> <li>● Lipsa sancțiunilor clare</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> <li>● Legalizarea actelor de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- spălare a banilor proveniți din infracțiuni</li> </ul> </li> </ul>

#### IV. Concluzia expertizei

Potrivit notei de fundamentare, proiectul are drept scop modernizarea cadrului normativ național în domeniul mass-mediei și de aliniere acestuia la standardele europene privind libertatea presei, pluralismul mediatic și transparența proprietății mass-media, precum și de evoluțiile semnificative ale sectorului.

Inițiativa legislativă întrunește exigențele prescrise de prevederile art.28 al Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017 - pentru efectuarea expertizei anticorupție.

În procesul de promovare a proiectului, au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței decizionale statuate de prevederile art.8 lit.b) al Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Nota informativă a proiectului a fost întocmită cu întrunirea

exigențelor de tehnică legislativă statuate de prevederile art.30 lit.a)-f) al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017. Analiza prevederilor propuse, denotă unele deficiențe ce pot condiționa disfuncționalități ale proceselor administrative reglementate și multiple riscuri de corupție aferente:

- aprecierii modului de îndeplinire de către furnizor a obligației de dezvăluire a conflictului de interese;
- delimitării/evaluării concentrărilor pe piața mass-media;
- subvenționării de stat a proiectelor în domeniul mass-media;
- înregistrării și evidenței furnizorilor de servicii mass-media;
- transparenței proprietății furnizorilor de servicii massmedia; etc.

Implementarea prevederilor propuse, poate contribui la realizarea interesului public vizat de proiect, fapt care nu este detrimentul interesului public general (în sensul prevăzut de prevederile Legii integrității nr.82 din 25 mai 2017), în condițiile reconsiderării proiectului potrivit recomandărilor vizate de capitolul III al prezentului raport de expertiză anticorupție.

02.06.2026

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:

*Cristina CHISTOL , Inspector principal*

Digitally signed by Chistol Cristina  
Date: 2026.06.02 11:03:38 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

MOLDOVA EUROPEANĂ

