

Aprobat în ședința Guvernului din _____ 2025

Decizia protocolară nr. _____/2025

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 62/2022 cu privire la publicitate (inițiativa legislativă nr. 192 din 29 mai 2025)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 62/2022 cu privire la publicitate, înaintat cu titlul de inițiativă legislativă (nr. 192 din 29 mai 2025) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică despre susținerea acestuia, sub rezerva luării în considerare a următoarelor observații și recomandări de îmbunătățire.

În conținutul proiectului sunt utilizate noțiunile noi „serviciu mass-media” și „platformă online”. Cu toate acestea, remarcăm faptul că în proiectul de lege noțiunile respective nu sunt definite și nici nu se face trimitere la alte acte normative care le-ar reglementa. Subsecvent, prin prisma articolului 2 punctele 1 și 9 din Regulamentul (UE) 2024/1083, în scopul evitării unor confuzii de interpretare a noțiunilor utilizate în proiect, recomandăm completarea articolului 3 din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate cu definițiile noțiunilor „serviciu mass-media” și „platformă online”, în conformitate cu articolele 56 și 57 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și, respectiv, cu articolul 3 litera (i) din Regulamentul (UE) 2022/2065, adaptate la cadrul normativ al Republicii Moldova. Remarcând utilizarea în varianta în vigoare a Legii nr. 62/2022 cu privire la publicitate a noțiunii „platforme digitale”, în scopul armonizării noțiunilor utilizate în cuprinsul legii prenotate, propunem completarea articolului unic al proiectului de lege cu un nou punct cu următorul cuprins:

„În tot cuprinsul legii cuvintele «platformă digitală», la orice formă gramaticală, se substituie cu cuvintele «platformă online», la forma gramaticală corespunzătoare.”

În același context, comunicăm că noțiunea de site web se referă la o locație centrală care conține mai multe pagini web, prin urmare se va revedea utilizarea noțiunii „pagină web” din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate și din proiectul de lege. Suplimentar, comunicăm că, în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la site-urile web oficiale ale autorităților și instituțiilor publice și cerințele minime privind profilurile de socializare ale acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 728/2023, se utilizează noțiunea de „site web oficial” atunci când se are în vedere o colecție de documente HTML (*Hyper text Markup Language*), numite pagini web și care formează un tot unitar, coerent.

Textul clauzei de armonizare prevăzut la punctul 1 din proiectul național se propune a se completa la partea articolelor transpuse din Regulamentul (UE) 2024/1083 cu textul „art. 2 pct. 18”.

La punctul 2, sugerăm revizuirea structurii articolului 3 litera a), prin introducerea unui criteriu funcțional și financiar:

„entitate din sectorul public:

a) orice autoritate publică, inclusiv din unitatea teritorială autonomă cu statut special;

b) orice instituție publică, întreprindere de stat sau municipală, societate comercială cu capital public integral sau parțial ori persoană juridică de drept privat, în măsura în care aceasta desfășoară activități finanțate direct din bugetul de stat și/sau din bugetul local și urmărește un obiectiv de interes public.”

Această reformulare introduce o distincție necesară între entitățile finanțate bugetar, cu scopuri de interes public, și cele care activează în regim concurențial.

Redacția noțiunii „mesaj de interes public” urmează a fi reexaminată, în scopul delimitării explicite față de noțiunea de „publicitate”, care este definită la articolul 3 din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate. În absența unei distincții clare între cele două concepte, există riscul unor interpretări neuniforme sau eronate în aplicare.

Cu referire la punctul 3, menționăm că norma prevăzută la articolul 11¹ alineatul (4) face trimitere la articolul 17 alineatul (2) pentru condițiile de difuzare în perioada electorală. Totuși, această trimitere nu precizează explicit modul de aplicare a condițiilor articolului 17 alineatul (2) în raport cu publicitatea de stat, ceea ce poate genera neclarități în interpretare și aplicare. În cadrul alegerilor locale generale din 2023 desfășurate în Republica Moldova, s-au constatat cazuri de utilizare atât la nivel central, cât și local a mesajelor de interes public în scopuri electorale (promovarea realizărilor manageriale prin intermediul resurselor financiare publice), aceste acțiuni fiind calificate drept utilizare de resurse administrative, ceea ce este incompatibil cu standardele democratice din domeniu.

Prin urmare, sugerăm adaptarea proiectului la situația reală, ținând cont de precedentele incontestabile, în vederea stabilirii clare a domeniului de utilizare a publicității de stat, a limitelor acesteia (inclusiv financiare), precum și a interdicției exprese a transferului de imagine în favoarea exponenților politici și a competitorilor electorali.

Având în vedere practica de reglementare de către Comisia Electorală Centrală a instituției mesajelor de interes public, se consideră oportună stabilirea expresă a interdicției utilizării publicității de stat (prin care se promovează realizările manageriale și/sau obiectivele realizate de entități din sectorul public sau care constituie publicitate politică, adică elementele prevăzute de articolul 13 alineatul (3) literele b) și c) din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate) în perioada electorală a alegerilor generale.

În acest sens, instituțiile de stat vor putea promova mesajele de interes public sau, eventual, publicitatea de stat care au fost avizate de către Comisia

Electorală Centrală, în acest fel fiind limitată posibilitatea de utilizare neconformă a acestora în procesele electorale. Prin urmare, se propune următorul conținut pentru articolul 11¹ alineatul (4) din proiectul de lege:

„(4) În perioada electorală nu se admite difuzarea publicității de stat prin care se promovează realizările manageriale și/sau obiectivele realizate de entități din sectorul public, precum și a publicității de stat și a mesajelor de interes public care nu sunt autorizate de către Comisia Electorală Centrală.”

Cu privire la articolul 11³, în vederea alinierii proiectului de lege cu cadrul normativ național în domeniul finanțelor publice, în denumirea articolului se propune substituirea cuvintelor „Alocarea de fonduri publice” cu cuvintele „Efectuarea plăților”. În continuare, la alineatul (1), se constată faptul că acesta reia, în mare parte, conținutul noțiunii de „publicitate de stat” propusă la punctul 2, fără să aducă un conținut normativ nou. Or, în cazul dat ar fi fost justificată o clarificare a sferei de aplicare prin detalierea obiectului „publicității de stat”. Cu titlu de exemplu, arătăm că la articolul 2 este definită noțiunea de „mesaj de interes public”, iar la articolul 12 se delimitează clar obiectul acestei noțiuni. Astfel, trebuie de menționat că definiția oferă cadrul general, iar norma ulterioară detaliază concret ce anume intră în sfera de aplicare a conceptului/noțiunii.

La alineatul (1) se prevede că alocarea fondurilor publice sau orice altă retribuire sau alt avantaj pus la dispoziție, în mod direct sau indirect, de entitățile din sectorul public furnizorilor de servicii mass-media sau furnizorilor de platforme online pentru publicitatea de stat sau pentru contractele de furnizare sau de servicii încheiate cu furnizorii de servicii mass-media sau cu furnizorii de platforme online, se acordă în conformitate cu criterii transparente, obiective, proporționale și nediscriminatorii, puse în prealabil la dispoziția publicului prin mijloace electronice și ușor de utilizat prin proceduri deschise, proporționale și nediscriminatorii.

Totodată, la alineatul (2) al aceluiași articol sunt conturate categoriile de criterii de selecție pentru alocarea fondurilor publice sau altor tipuri de avantaje puse la dispoziție furnizorilor de servicii mass-media sau furnizorilor de platforme online. În legătură cu aceste prevederi, pentru asigurarea clarității și previzibilității normei, se recomandă completarea proiectului de lege cu dispoziții care ar desemna autoritatea responsabilă de evaluarea și cuantificarea criteriilor stabilite, precum și actul normativ subsecvent care să reglementeze detaliat modul de aplicare a criteriilor respective în procesul de selecție. Precizarea acestor elemente este necesară în vederea creării unui cadru normativ predictibil, în care autoritatea poate să aplice legea în limitele stabilite de legiuitor.

În acest sens, este de remarcat cerința statuată la articolul 16 alineatul (2) din Legea nr. 100/2017 privind actele normative, potrivit căreia actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului.

De asemenea, se recomandă evitarea repetării calificativelor în cazul criteriilor și al procedurilor puse la dispoziția publicului. În acest caz, norma ar putea prevedea că fondurile publice „se acordă în conformitate cu criterii și proceduri transparente, proporționale și nediscriminatorii...”, fără repetarea acestora în cazul procedurilor.

Alineatul (3) va fi revăzut prin prisma prevederilor articolului 25 (1) ultima teză din Regulamentul (UE) 2024/1083, care statuează că reglementările respective „nu afectează atribuirea contractelor de achiziții publice și a contractelor de concesiune în temeiul normelor Uniunii privind achizițiile publice sau aplicarea normelor Uniunii privind ajutoarele de stat”, pe când proiectul național prevede că acestea „nu se aplică contractelor de achiziții publice și a contractelor de concesiune sau aplicarea normelor privind ajutoarele de stat”. Așadar, norma națională în cauză urmează a fi reformulată și prevăzută în redacția următoare: „Prezentul articol nu afectează atribuirea contractelor de achiziții publice și a contractelor de concesiune sau aplicarea normelor privind ajutoarele de stat”.

Într-un alt context, observăm că la alineatul (3) este precizat faptul că prezentul articol nu se aplică contractelor de achiziții publice și contractelor de concesiune sau aplicarea normelor privind ajutoarele de stat. Totodată, la articolul 11⁴, titlul acestuia sugerează că Agenția Achiziții Publice este autoritatea responsabilă de monitorizarea tuturor procedurilor de alocare a fondurilor publice pentru publicitatea de stat, însă, în cuprinsul alineatului (1), competența acestei autorități este limitată la monitorizarea conformității procedurilor de achiziție publică a publicității de stat. Această discrepanță între titlul articolului și conținutul său generează ambiguități în privința responsabilității Agenției Achiziții Publice și lasă în afara controlului procedurile ce nu intră sub incidența achizițiilor publice. Prin urmare, se impune clarificarea autorității responsabile de monitorizarea procedurilor pentru contractele excluse de la achiziții publice.

Referitor la alineatul (4), considerăm necesară revizuirea formulării ultimului enunț, care prevede că „anunțul trebuie să conțină și criteriile menționate la alin. (2)”. Avânt în vedere că alineatul (2) stabilește deja criteriile care urmează a fi aplicate, în mod obligatoriu, în procesul de acordare a fondurilor publice, reglementarea prevăzută în ultimul enunț se consideră inutilă. În același context, vă aducem la cunoștință că Buletinul achizițiilor publice urmează a fi desființat începând cu data de 1 ianuarie 2027, iar toate măsurile de transparență vor fi asigurate prin intermediul unui nou sistem electronic de achiziții publice.

Cu referire la alineatul (5) din proiectul de lege, menționăm că acesta asigură transpunerea parțială a articolului 25 (2) din Regulamentul (UE) 2024/1083 în partea ce ține de tipul informațiilor care urmează a fi puse la dispoziția publicului, or articolul 11³ alineatul (5) litera b) din proiectul de lege prevede doar obligația prezentării informațiilor privind „suma anuală totală alocată per furnizor de servicii mass-media sau de platforme online” și nu a informațiilor privind „suma anuală totală cheltuită și sumele anuale cheltuite per

furnizor de servicii mass-media sau furnizor de platforme online”. Așadar, prevederea națională urmează a fi completată suplimentar și cu prevederea lipsă.

Totodată, cu referire la includerea în alineatele (5) și (6) a reglementărilor referitoare la mesajele de interes public, remarcăm că capitolul II se referă la publicitatea de stat, iar reglementările privind mesajele de interes public se regăsesc în capitolul următor. Mai mult, articolul 15 alineatul (3) stabilește deja că raportarea privind difuzarea mesajelor de interes public se efectuează în conformitate cu prevederile articolului 11³ alineatele (5) și (6). Astfel, se recomandă aplicarea (menținerea) normei de trimitere menționate la articolul 15 alineatul (3).

De asemenea, cu referire la alineatul (6), vă informăm că sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” nu dispune de funcționalități tehnice care să permită publicarea rapoartelor ce nu au legătură directă cu derularea procedurilor de achiziții publice. Introducerea unei astfel de obligații implică costuri administrative suplimentare, precum și necesitatea efectuării unor modificări tehnice de structură a platformei. Totodată, transparența este deja asigurată prin alineatul (5) al aceluiași articol, care stabilește obligația de publicare anuală a raportului cu privire la publicitatea de stat pe pagina web oficială a entității din sectorul public.

În vederea realizării obiectivului declarat de autori privind asigurarea transparenței cheltuielilor efectiv suportate, luând în considerare prevederile articolului 25 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2024/1083, se consideră oportun să fie completat articolul 11³ alineatul (5) din proiectul de lege cu o nouă literă, litera c), care să prevadă că raportul entităților din sectorul public va conține inclusiv informații cu privire la suma anuală totală cheltuită și sumele anuale cheltuite per furnizor de servicii mass-media sau furnizor de platforme online.

În partea ce ține de modificările propuse la articolul 13 din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate (punctul 5 din proiect), remarcăm că, potrivit legii, promovarea realizărilor manageriale și a obiectivelor realizate de entitățile din sectorul public este calificată ca fiind „publicitate comercială”, în timp ce, potrivit proiectului, promovarea, publicarea sau difuzarea „mesajelor autopromoționale” sunt definite ca fiind publicitate de stat. În cazul în care se dorește menținerea literei b) din alineatul (4) și a alineatului (5) din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate, se recomandă substituirea, la alineatul (5), a cuvintelor „publicitate comercială” cu cuvintele „publicitate de stat”.

La punctul 6 din proiectul de lege, referitor la articolul 14 alineatul (3) din Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate, pentru a evita paralelismul în reglementarea relațiilor juridice, se propune aplicarea normelor de trimitere, stipulând că „entitatea din sectorul public este obligată să încheie contracte de difuzare a mesajelor de interes public în conformitate cu prevederile art. 11³ alin. (1)-(4)”, iar al doilea enunț va prevedea că „entitatea din sectorul public are dreptul să încheie contracte de difuzare a mesajului de interes public doar în cazul în care obiectul acestor mesaje corespunde atribuțiilor/competențelor entității”,

fără a fi necesară specificarea cerinței de a întruni „condițiile prevăzute la Capitolul III al prezentei legi”. Or, aceste cerințe legale sunt deja prevăzute în capitolul menționat și sunt obligatorii pentru toți subiecții vizati.

Cu privire la articolul 11⁴, în denumirea articolului se propune substituirea cuvintelor „alocare a fondurilor publice” cu cuvintele „achiziții publice”. Aplicarea acestor dispoziții implică instituirea unei reglementări referitoare la contractarea serviciilor de publicitate de stat de către entitățile publice, având ca obiectiv consolidarea transparenței, responsabilității și echității în gestionarea banilor publici, în conformitate cu standardele europene. Această reglementare nu poate fi preluată în mod automat din legislația europeană, întrucât aceasta nu este integral adaptată contextului național.

În partea ce ține de alineatul (1), menționăm că acesta prevede că Agenția Achiziții Publice este responsabilă de monitorizarea conformității procedurilor de achiziție a publicității de stat. Considerăm prevederea improprie, întrucât reia conținutul articolului 10 litera c) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice (în continuare – *Legea nr. 131/2015*), care stabilește deja în mod expres această atribuție generală pentru toate tipurile de achiziții. Pentru evitarea redundanței legislative, propunem eliminarea acestui alineat sau reformularea într-un mod general, cu referire expresă la Legea nr. 131/2015.

De asemenea, alineatul (2) care prevede întocmirea unui raport anual privind achizițiile publice a publicității de stat, se propune a fi reformulat după cum urmează:

„(2) În cadrul raportului anual privind sistemul achizițiilor publice, întocmit în baza art. 10 lit. k) din Legea nr. 131/2015, Agenția Achiziții Publice va include un compartiment distinct referitor la contractele de achiziții publice a publicității de stat.”

Cu referire la punctul 8 care vizează articolul 15, considerăm important să se clarifice ce se include în „fondurile publice puse la dispoziție în mod direct sau indirect”, pentru a preveni riscurile legate de alocarea și utilizarea neconformă a acestora, precum și posibilele interpretări subiective care ar putea afecta transparența și corectitudinea procesului.

Cu referire la punctul 9 din proiectul de lege, semnalăm necesitatea completării articolului 327¹ din Codul contravențional nr. 218/2008, în vederea reglementării exprese a posibilității de a aplica sancțiuni contravenționale pentru încălcările comise în cadrul achizițiilor publice aferente serviciilor de publicitate, întrucât, în forma actuală, articolul nu prevede asemenea dispoziții. Această completare este necesară pentru a asigura un cadru normativ clar și coerent privind responsabilitatea în utilizarea fondurilor publice destinate serviciilor de publicitate și pentru a preveni eventuale abateri de la principiile legalității, transparenței și eficienței în procesul de achiziții.

În corelare cu articolul 21 alineatul (2) și articolul 40 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 124/2022 privind identificarea electronică și serviciile de încredere, în scopul asigurării încheierii documentelor nu doar în scris, dar și în format

electronic, intervenim cu următoarele propuneri de completare a proiectului de lege cu privire la modificarea Legii nr. 62/2022 cu privire la publicitate:

articolul 6 alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Utilizarea în publicitate a datelor cu caracter personal, inclusiv a numelui, a imaginii și/sau a vocii unei persoane fizice, este permisă doar pe bază de contract, încheiat în formă electronică și semnat electronic sau încheiat în scris și semnat olograf cu persoana respectivă sau cu reprezentantul legal al acesteia, în baza acordului persoanei fizice respective încheiat în formă electronică și semnat electronic sau încheiat în scris și semnat olograf, cu excepțiile prevăzute de lege.”;

articolul 8 alineatul (1) va avea următorul cuprins:

„(1) Difuzarea publicității are loc în baza contractului de difuzare a publicității, încheiat în formă electronică și semnat electronic sau încheiat în formă scrisă și semnat olograf între distribuitorul de publicitate și difuzorul de publicitate, cu excepția cazurilor prevăzute de prezenta lege.”;

articolul 10 alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Contractul de difuzare a publicității politice se încheie în una dintre formele stabilite la art.8 alin.(1).”;

la articolul 11:

alineatul (2) litera b) va avea următorul cuprins:

„b) în lipsa unui contract de difuzare a publicității politice încheiat în una dintre formele stabilite la art. 8 alin. (1), până la difuzarea publicității politice”;

la alineatul (4), cuvintele „în formă scrisă” se substituie cu textul „în una dintre formele stabilite la art. 8 alin. (1)”;

la articolul 14, alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Contractul de difuzare a mesajelor de interes public se încheie în formă electronică și se semnează electronic sau în formă scrisă și se semnează olograf, cu excepția cazului prevăzut la alin. (5).”;

la articolul 19 alineatul (1), cuvintele „în formă scrisă” se substituie cu textul „în una dintre formele stabilite la art. 8 alin. (1)”;

la articolul 23 alineatul (1) litera b), cuvintele „în formă scrisă” se substituie cu textul „în una dintre formele stabilite la art. 8 alin. (1)”;

la punctul 32 alineatul (3) litera d), cuvintele „acordul scris” se substituie cu cuvintele „acordul în formă electronică semnat electronic sau acordul scris semnat olograf”.

Complementar, sugerăm, pentru a nu admite periclitarea proceselor electorale prin introducerea de reglementări noi neadaptate la situația curentă, să se introducă dispoziții tranzitorii, conform cărora, prevederile din proiect vor intra în vigoare începând cu anul 2026. Data alegerilor parlamentare a fost stabilită pentru 28 septembrie 2025, respectiv, într-un viitor previzibil de circa o lună ar putea începe perioada electorală. Din acest considerent, Comisia Electorală Centrală va fi în dificultate să realizeze în termen rezonabil obligația de ajustare urgentă a reglementărilor de autorizare a publicității de stat, iar autoritățile publice să se conformeze acestora fără a admite situații de utilizare a resurselor

administrative sau de producere, distribuire, furnizare și/sau difuzare neconformă a publicității de stat.

Totodată, atragem atenția asupra necesității de a stabili și responsabilitatea juridică pentru producerea, distribuirea, furnizarea și/sau difuzarea neconformă a publicității de stat similar responsabilității prevăzute la art. 364 alin. (10) din Codul contravențional nr. 218/2008.

Referitor la Nota de fundamentare, menționăm necesitatea completării acesteia cu următorul text: „Autoritățile/instituțiile bugetare vor difuza mesajele de interes public în limitele și din contul alocațiilor aprobate acestora în legile bugetare anuale.” Totodată, este necesară includerea precizării că difuzarea publicității de stat se va efectua din contul și în limitele alocațiilor aprobate în bugetele entităților de interes public.

De asemenea, subliniem că, potrivit articolului 11¹ din proiect, publicitatea de stat se efectuează cu titlu oneros, în baza contractelor încheiate de către entitățile din serviciul public cu furnizorii de servicii mass-media sau platforme online, iar Nota de fundamentare nu conține informații detaliate în acest sens și nici estimarea costurilor necesare pentru punerea în aplicare a prevederilor menționate.