

10 Ianuarie 2007, nr. 146

## RAPORT DE EXPERTIZĂ

### la proiectul hotărîrii Parlamentului cu privire la statutul, structura, devizul de cheltuieli și cuantumul salariului funcției membrilor și colaboratorilor Cosiliului Coordonator al Audiovizualului

(înregistrat în Parlament cu numărul 4861 din 20 Decembrie 2006)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului hotărîrii Parlamentului cu privire la statutul, structura, devizul de cheltuieli și cuantumul salariului funcției membrilor și colaboratorilor Cosiliului Coordonator al Audiovizualului.

### Evaluarea generală

**1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

**2. Categoria actului legislativ** propus este hotărîre a Parlamentului, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

**3. Scopul promovării proiectului.** Scopul promovării proiectului nu este indicat în textul acestuia sau într-o nota informativă. Din analiza proiectului se poate constata că acesta intervine cu reglementării menite să asigure implementarea plenară a Codului audiovizualului în partea ce se referă la statutul Consiliului coordonator al audiovizualului și a competențelor acestuia. De asemenea, proiectul hotărîrii prevede instituirea reglementărilor privind procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmitere.

### Fundamentarea proiectului

**4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei nu este plasată pe site-ul Parlamentului.

Considerăm că în acest fel Parlamentul nu respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.

În același timp, remarcăm că elaborarea proiectului și promovarea lui s-a făcut în condițiile lipsei de transparență și cu încălcarea standardelor minime de cooperare stabilite în secțiunea 4 a Concepției de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă, ținînd cont de caracterul sensibil și rezonanța socială a problemelor abordate.

Astfel, menționăm faptul că, deși proiectul a fost publicat pe site-ul Parlamentului la 26 decembrie 2006, urmînd ca organizațiile societății civile să înainteze contribuții în termen de 15 zile lucrătoare de la data plasării proiectului, acesta a fost supus dezbaterilor parlamentare și adoptat "în regim de urgență" la 28 decembrie 2006.

## 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

**6. Suficiența argumentării.** În lipsa unei note informative sau neplasarea acesteia pe situl Parlamentului, considerăm argumentarea proiectului drept insuficientă.

**7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Textul proiectului nu conține referințe la legislația comunitară și alte standarde internaționale.

**8. Fundamentarea economico-financiară.** Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

## Evaluarea de fond a coruptibilității

**9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii.** Proiectul conține norme care pot fi calificate drept promotoare de interese departamentale ale Consiliului coordonator al audiovizualului. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

**10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului.** Unele prevederi ale proiectelor supuse expertizei ar putea fi calificate drept aducătoare de prejudicii, însă acestea nu vor afecta în mod considerabil interesul public.

**11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale.** Anumite prevederi ale proiectului nu sînt conforme legislației în vigoare și riscă să intre în conflict cu normele legale existente. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

**12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului.** Proiectul nu respectă întocmai regulile tehnicii legislative și ale limbajului juridic. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

**13. Reglementarea activității autorităților publice.** Proiectul reglementează în mod distinct activitatea Consiliului coordonator al audiovizualului. Aceste reglementări nu sînt conforme statutului, acordă CCA atribuții extensive de reglementare, atribuții care admit derogări și interpretări abuzive etc. Pentru detalii a se vedea p. 13 al prezentului raport de expertiză.

## 14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 4 Statut CCA	Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului s <u>supervizează următoarele direcții de reglementare a activității în domeniu:</u>	Art.4 are un conținut deficient din punct de vedere al normelor lingvistice și de tehnică legislativă.  Astfel, nu este clară formula: "Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului supervizează următoarele <b>direcții de reglementare a activității în domeniu:</b> "	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut formularea.
2	Art. 4 lit.a) Statut CCA	a) respectarea <u>legislației, normelor juridice în vigoare</u> de către instituțiile audiovizuale	Este important de menționat că teoria generală a dreptului definește că normele juridice includ prin sine și termenul de "legislație".	<b>Coruptibilitate</b> Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	De revăzut formularea.

3	Art.4 lit. b) Statut CCA	Membrii CCA supraveghează "relațiile externe".	Nu este clar care relații externe sunt vizate de norma respectivă.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut formularea.
4	Art.4 lit. c) Statut CCA	Membrii CCA supraveghează "licențierea genurilor de programe audiovizuale".	Formula "licențierea genurilor de programe audiovizuale" este originală, dar corect este "eliberarea licențelor de emisie".	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut formularea.
5	Art.4 lit. d) Statut CCA	membrii CCA supraveghează "supravegherea instituțiilor audiovizuale din teritoriu"	Este vorba de o tautologie: "supravezăză(supraveghează) supravegherea".	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut formularea.
6	Art.4 lit. e) Statut CCA	Membrii CCA supraveghează "monitorizarea programelor audiovizuale".	În conformitate cu art.40 lit. d) din Codul Audiovizualului formula corectă este monitorizarea conținutului serviciilor de programe.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De revăzut formularea.
7	Art.4 lit. f) Statut CCA	Membrii CCA supraveghează "perspectivele dezvoltării audiovizualului autohton"	Nu este clar ce și cum se supraveghează în acest caz.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut formularea.
8	Art.5 alin.(1) Statut CCA	(1) CCA se întrunește în ședințe publice de două ori pe lună sau de câte ori este necesar.	Este deficient din punct de vedere al normelor lingvistice.	<b>Alte riscuri</b> Deficiențe de redactare.	Propunem următoarea formulă: "CCA se întrunește în ședințe publice de câte ori este necesar, dar nu mai puțin decât de două ori pe lună".
9	Art. 15 Statut CCA	"Președintele conduce CCA și coordonează activitatea membrilor acestuia, în limitele competențelor stabilite de Codul Audiovizualului nr. 260-XVI din 27.07.2006 nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare".	Este o prevedere neconformă cuprinsului altor articole.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	Propunem să se excludă " nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare"
10	Art.22 Statut CCA	"În absența președintelui și a vicepreședintelui, va fi desemnat un alt membru al CCA, care să îndeplinească aceste atribuții."	Art.23 prevede că un alt membru va conduce ședințele CCA prin delegare. Considerăm că președintele nu trebuie să aibă dreptul de a delega pe cineva în locul său, or, acesta este ales de către CCA, deci și înlocuirea sa trebuie să fie votată.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	Propunem ca desemnarea să se facă prin votare.
11	Art.24	CCA, la inițiativa președintelui sau a cel puțin trei membri, are dreptul, o singură dată și pe baza unor argumente întemeiate, să solicite reexaminarea unei probleme sau a unei decizii adoptate. <u>Excepție fac deciziile cu referire la acordarea licențelor de emisie și a autorizațiilor de</u>	Art.24 are un caracter deficient din punct de vedere al normelor de logică juridică, or, nu este clar dacă deciziile cu referire la acordarea licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie nu pot fi revăzute sau pot fi revăzute ori de câte ori este nevoie?	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De revăzut formularea.

		<u>retransmisie.</u>			
12	Art. 26	Structura organizatorică, înființarea și desființarea unor nivele din structură și statul de funcții <u>se aprobă de membrii CCA.</u>	Formularea articolului lasă loc pentru interpretări nu este clar cum și de cine vor fi adoptate reglementările respective.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Art. 26 urmează a fi modificat după cum urmează:  "Structura organizatorică, înființarea și desființarea unor nivele din structură și statul de funcții se aprobă de către CCA"
13	Art. 27 și art. 28 Statut CCA	<b>Art. 27</b> Personalul aparatului tehnic de specialitate este angajat, în condițiile prevăzute de lege.  <b>Art. 28 (1)</b> Programul de lucru al colaboratorilor CCA este de 8 ore zilnic, între orele 8.00 – 17.00.  (2) În condiții excepționale, se pot aproba derogări de la programul normal de lucru.	Aceste articole sînt inutile și se referă la domeniul de reglementare a unui act intern al CCA.	<b>Alte riscuri</b> Norme inutile	Propunem excluderea articolelor din proiect.
14	Art.31 alin.(1) Statut CCA	Secretarul CCA pregătește ședințele Consiliului Coordonator al Audiovizualului	Considerăm formula în cauză deficientă.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem următoarea formulă:  "Secretarul CCA asigură desfășurarea ședințelor CCA"
15	Art. 35 Statut CCA	Direcția expertiză și licențiere:" - ține evidența expirării termenelor de intrare în emisie și întocmește sinteze pe această temă;"	Considerăm această clauză inutilă, or, acest moment coincide cu momentul expirării licenței de emisie	<b>Alte riscuri</b> Norma inutilă	De exclus norma respectivă
16	Art. 35 Statut CCA	art. 35 Direcția Expertize și Licențiere face propuneri de decizii, avize și hotărâri ale CCA legate de activitatea de licențiere a CCA	În conformitate cu art. 35 Direcția Expertize și Licențiere face propuneri de decizii, avize și hotărâri ale CCA legate de activitatea de licențiere a CCA, iar în conformitate cu articolul 8 din proiect, în exercitarea atribuțiilor sale, CCA adoptă decizii, instrucțiuni sau, după caz, recomandări.  Așadar norma generală (art. 8) nu prevede posibilitatea adoptării avizelor și hotărârilor de către CCA.	<b>Coruptibilitate</b> Concurența normelor de drept	De corelat normele art. 8 și art. 35
17	art.37 Statut CCA	<b>"Art. 37</b> Direcția monitorizare îndeplinește următoarele atribuții:  - monitorizarea conținutului programelor operatorilor de radiodifuziune și de televiziune, respectarea grilelor de program înscrise în caietele de sarcini ale deținătorilor de licențe de emisie, respectarea legislației și a reglementărilor în	Prevederile art.37, primele 2 linii din proiect urmează a fi coroborate cu prevederile art.40 lit. d) din Codul audiovizualului.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui prevederile.

		domeniul audiovizualului;  - monitorizarea programelor posturilor de televiziune și de radio pentru perioade determinate, corelând rezultatele acestor monitorizări cu prevederile din caietele de sarcini, din legislația în domeniu, în vederea prezentării CCA de rapoarte specifice conținând analize ale rezultatelor monitorizărilor conținutului programelor audiovizuale"			
18	art.37 Statut CCA	sesizarea CCA, în limita resurselor tehnice și de personal, asupra abaterilor constatate privind conținutul programelor de televiziune și de radio, care nu fac obiectul monitorizării sistematice.	Din art.37 reiese și o atribuție a Direcției monitorizare cum este sesizarea CCA, în limita resurselor tehnice și de personal, asupra abaterilor constatate privind conținutul programelor de televiziune și de radio, care nu fac obiectul monitorizării sistematice. Norma respectivă, în viziunea noastră are un caracter confuz.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui prevederile.
19	art.40 Statut CCA	<i>identifică sursele de informare relevante pentru activitatea CCA sub aspectul alinierii la standardele europene în domeniu și asigură documentarea, analiza, sintetizarea sau traducerea materialelor privind procesul de integrare europeană (reglementări, directive, recomandări, convenții, documente transmise de Comisia Europeană);</i>	Art.40 are un caracter ambiguu, fapt care îl va face inutilizabil.	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem revizuirea conținutului acestuia cu clarificarea a ceea ce s-a avut în vedere.
20	Art.40 Statut CCA	<i>Serviciul relații externe susține corespondența</i>	Nu este clar ce se are în vedere prin "susține".	<b>Coruptibilitate</b> Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Propunem revizuirea conținutului acestuia cu clarificarea a ceea ce s-a avut în vedere.
21	Art.40 Statut CCA	<i>Serviciul relații externe avizează proiectele acordurilor bilaterale din domeniul audiovizualului</i>	Serviciul relații externe ar putea să pregătească proiecte de avize, însă aprobarea (semnarea) acestora ar trebui să țină de competența CCA.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	De a revizui prevederile.
22	Art.42 Statut CCA	<i>- verifică și avizează documentația juridică privind cedarea licenței de emisie, conform prevederilor legale;</i>	Linia 4 urmează a fi exclusă, deoarece nu poate fi acceptată ideea că licența de emisie să fie transmisibilă.	<b>Alte riscuri</b> Norma declarativă	De a exclude prevederile respective.
23	Art.44 și 45 Statut CCA	<b>Art. 44</b> <i>Prezentul Statut se</i>	Articolele respective au un caracter declarativ și inutil	<b>Alte riscuri</b> Norme inutile și declarative	De exclus articolele respective.

		completează cu prevederile legislației în vigoare.  <b>Art.45</b> Orice modificare legislativă în domeniu determină în mod obligatoriu modificarea corespunzătoare a prezentului Statut.			
24		Textul integral al Statutului	Terminologia utilizată în cadrul proiectului nu este conformă cu cea utilizată în Codul audiovizualului. De exemplu, în art. 2 din Cod sînt interpretați termenii utilizați, însă în proiectul avizat nu s-a ținut cont de respectivele interpretări.	<b>Coruptibilitate</b> Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / același termen pentru fenomene diferite Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect	De a revizui proiectul în plan stilistic și gramatical.
25	Art. 6 lit. e) din Regulament	<u>Anunțul cu privire la desfășurarea concursului va cuprinde și informația despre durata licenței.</u>	Considerăm acest fapt inutil, deoarece durata licenței este prevăzută de lege. Mai mult, această expresie ne duce la ideea că termenul de valabilitate al licenței poate fi variabil.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De a revizui prevederile.
26	Art. 11 din Regulament	Criteriile de departajare a participanților la concursul pentru utilizarea frecvențelor radio și a canalelor TV:	Criteriile sunt pur subiective, ceea ce ar putea crea condiții fertile pentru abuzuri și corupție. De asemenea, acest articol limitează orice concepție de libertate editorială, participanții la concurs urmând să studieze concepțiile membrilor CCA și să ralieze concepțiile sale concepțiilor membrilor CCA.	<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice	Art.11 urmează a fi revizuit în întregime.
27	Art.12 lit. b) din Regulament	<u>Cererea de eliberare a licenței se respinge dacă nu este frecventă disponibilă.</u>		<b>Alte riscuri</b> Normă inutilă	Propunem excluderea acestei prevederi, deoarece cererile se depun după anunțarea concursului ceea ce presupune că frecvența scoasă la concurs este disponibilă.
28	Art. 21 din Regulament	Licența de emisie se perfectează în termen de 3 zile lucrătoare, din ziua semnării deciziei de eliberare a licenței. Licența se eliberează la prezentarea documentului care confirmă achitarea taxei pentru licență.		<b>Coruptibilitate</b> Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Lipsa unor termene concrete	Considerăm că este necesar de stabilit un termen-limită pentru semnarea deciziei, pentru a se evita orice eventual abuz din partea CCA.
29	Art.24 alin.(4) din Regulament	Decizia privind reluarea valabilității licenței se adoptă de CCA în termen de 5 zile lucrătoare și se aduce la cunoștință titularului de licență, de asemenea, în termen de 5 zile lucrătoare de la data primirii înștiințării respective și a verificării faptului de lichidare a circumstanțelor care au dus la	Formularea în cauză are un caracter abuziv și coruptibil, deoarece verificarea circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței poate dura luni de zile.	<b>Coruptibilitate</b> Stabilirea unor termene nejustificate	Propunem excluderea formulei "și a verificării faptului de lichidare a circumstanțelor care au dus la suspendarea licenței."

		suspendarea licenței.			
30	Art.25 alin.(7) din Regulament	<u>"Activitatea titularului. în perioada examinării cererii privind reperfectarea licenței. se reglementează prin decizia CCA"</u>	Această prevedere comportă un risc sporit de coruptibilitate și urmează a fi exclus. Atâta timp cât licența se consideră valabilă, nu este nevoie de vreo reglementare din exterior.	<b>Coruptibilitate</b> Atribuții excesive / contrare statutului	De a exclude prevederea respectivă.
31	Art.28 și art.29 din Regulament		Art.28 și art.29 reglementează cesiunea licenței de emisie. Considerăm că aceste articole urmează a fi excluse, deoarece licența trebuie să fie incesibilă, pe motiv de concurență loială.	<b>Alte riscuri</b> Eventuala concurență neloială la aplicarea practică	De exclus normele respective.

## Concluzii

Considerăm că proiectul Statutului urmează a fi revizuit de către autori, deoarece conține în mare parte doar prevederi declarative și superficiale, iar Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie urmează a fi revizuit, deoarece comportă un risc sporit de coruptibilitate.

**Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției**