

21 Decembrie 2009, nr. 427

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în domeniul audiovizualului)

(înregistrat în Parlament cu numărul 1197 din 05 Octombrie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în domeniul 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 lege organică, 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. Potrivit notei informative la proiectul legii, scopul acestuia este instituirea unei autorități responsabile de promovarea unor reforme în activitatea autorității responsabile pentru implementarea și respectarea legislației în domeniul audiovizualului – Consiliul Superior al Audiovizualului, în a cărei componență urmează a fi incluși profesioniști din domeniile audiovizualului și gestiunii instituțiilor audiovizuale.

Prin operarea modificărilor propuse, proiectul de lege intervine pentru modificarea conceptului Codului audiovizualului în partea ce ține de administrarea domeniului dat. De menționat că instituționalizarea unui nou Consiliu Superior al Audiovizualului este propus drept consecință a modului de administrarea și exercitare a funcțiilor de control asupra instituțiilor audiovizualului în campaniile electorale în alegerile parlamentare ordinare și cele anticipate. Lipsa unei politici de nepărtinire politică a jurnaliștilor, lipsa pluralismului politic și învinuirea de partizanat politic au fost înaintate de majoritatea concurenților electorali în perioada anului 2009.

Blocarea la nivel de proces legislativ a numirii și eliberării din funcție a unor membri ai Consiliului audiovizualului și a Consiliului de observatori a făcut ca aceste instituții să nu fie funcționale. În consecință au fost înaintate propuneri de modificare a Codului audiovizualului.

Conținutul proiectului de lege supus expertizei se încadrează în structura Codului audiovizualului acesta fiind propus pentru completare cu un capitol nou intitulat "Consiliul Superior al Audiovizualului". Totodată, autorul urma să propună și pachetul de proiecte de acte normative de modificare a legislației conexe în legătură cu modificările propuse sau cel puțin lista actelor ce urmează a fi modificate, așa cum prevede art.47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului.

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, menționăm că pe pagina web a Parlamentului nu a fost plasat nici proiectul de lege. Totuși, conform versiunii pe suport de hârtie a proiectului, a fost posibil de a verifica conținutul și argumentarea proiectului.

Astfel, nota informativă evidențiază 3 elemente noi ale reglementărilor conținute în proiect:

- 1) Instituționalizarea Consiliului Superior al Audiovizualului și reformarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului și a Consiliului de Observatori;
- 2) Revizuirea atribuțiilor organelor audiovizualului și transmiterea acestora organului nou format;
- 3) Transformarea activității Consiliului Coordonator al Audiovizualului și a Consiliului de Observator în activitate pe baze obștești, ceea ce presupune lipsa salarizării pentru membrii organelor respective.

Conform Legii privind actele legislative nr.780/2001, inițierea procedurii de elaborare a unui act legislativ este precedată de analiza științifică a consecințelor politice, sociale, economice, financiare, juridice ale reglementărilor în materie, de analiză comparativă a acestora cu reglementările în materia respectivă ale legislației comunitare, etc. Nota informativă anexată la proiect nu conține o motivație plauzibilă a necesității adoptării acestui proiect.

5. Suficiența argumentării. Proiectul legii vizează operarea unor modificări și completări substanțiale la Codul Audiovizualului. Scopul acestui proiect este instituirea unei autorități responsabile de promovarea unor reforme în activitatea autorității responsabile pentru implementarea și respectarea legislației în domeniul audiovizualului – Consiliul Superior al Audiovizualului, în a cărui componență urmează a fi incluși profesioniști din domeniile audiovizualului și gestiunii instituțiilor audiovizuale.

Consiliul Coordonator al Audiovizualului și Consiliul de observatori al Companiei urmează să-și desfășoare, în continuare, activitatea pe baze obștești (fără a fi remunerați). Președintele Companiei, Directorul radioului național și Directorul televiziunii naționale, potrivit proiectului de lege, urmează a fi numiți în funcție, în bază de concurs și destituiți din funcție de către Consiliul Superior al Audiovizualului.

Menționăm că, potrivit proiectului în cauză, atribuțiile și obligațiile Consiliului Coordonator al Audiovizualului, stabilite de Codul Audiovizualului în vigoare se transferă către noul organ - Consiliul Superior al Audiovizualului. Astfel, Consiliul Coordonator al Audiovizualului va avea drepturi și obligațiuni, doar în vederea monitorizării și membrii acestuia își vor desfășura activitatea fără remunerație, cu excepția remunerației pentru participarea la fiecare ședință, care este în proporție de 150 lei.

6. 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.

Proiectul nu conține referințe speciale la legislația comunitară sau alte standarde internaționale în domeniul audiovizualului. Accentuăm și faptul că adoptarea Codului Audiovizualului în vigoare a fost precedată de expertizarea proiectului de către Consiliul Europei, prin urmare opinăm că modificările și completările acestui act legislativ nu pot fi realizate înainte de efectuarea expertizei corespunzătoare de către experții internaționali.

7. 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.

În nota informativă a proiectului legii este stipulat că acest proiect nu necesită cheltuieli financiare sau de altă natură. Mai mult decât atât, implementarea acestui proiect de lege va avea ca efect reducerea substanțială a cheltuielilor financiare în domeniul susținerii și întreținerii domeniului audiovizualului.

Observăm, că finanțarea prevăzută conform Codului Audiovizualului în vigoare, pentru Consiliul Coordonator al Audiovizualului (compus din 9 membri), potrivit proiectului de lege, va fi atribuită noului

organ ce urmează a fi creat - Consiliul Superior al Audiovizualului (compus din 5 membri). Autorul proiectului propune completarea art.47 din Cod cu alin.(7) în următoarea redacție:
 „(7) Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului își desfășoară activitatea fără remunerație, cu excepția remunerației pentru participare la fiecare ședință, care este în proporție de 150 lei .”

De asemenea, se propune și membrilor Consiliului de Observatori o „remunerație în proporție de 150 lei” pentru participare la fiecare ședință. Nota informativă nu precizează sursa lor de finanțare. Considerăm necesară redresarea acestei curențe, deoarece în caz contrar subiecții vizați în proiect ar putea invoca lipsa resurselor financiare necesare pentru asigurarea transparenței procesului de activitate.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Prin reorganizarea instituțiilor audiovizualului se urmărește limitarea în atribuții și diminuarea statutului celor existente și favorizarea Consiliului Superior al Audiovizualului ca instituție nou formată prin transferarea atribuțiilor de bază a instituțiilor reformate.

9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului rezultă că unele prevederi subminează interesele salariaților, care vor fi disponibilizați în legătură cu reorganizare autorităților audiovizualului și trecerea lor la activitate pe baze obștești. De asemenea, în contextul beneficiilor ce urmează a fi obținute de cei interesați, prezentul proiect de lege poate prejudicia interesele publice.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul de lege nu face referire la legislația concretă care urmează să fie modificată în legătură cu adoptarea acestei legi. Nici în nota informativă nu se conține măcar referința la legile conexe care urmează a fi modificate în legătură cu adoptarea proiectului, așa cum prevede art. 47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului. Totuși, proiectul obligă Guvernul să prezinte Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezenta lege și să aducă actele sale normative în concordanță cu prezenta lege.

11. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Formulările conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările întrunind rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic, respectă regulile de ortografie și punctuație.

12. Reglementarea activității autorităților publice. Cu referire la complexitatea reglementărilor proiectului e necesar de a menționa că autorii nu au găsit de cuviință să asigure o reglementare complexă a problemelor abordate. Proiectul nu definește și nu argumentează clar locul și rolul noii autorități a audiovizualului în structura administrației publice și autorităților publice din Republica Moldova.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	art.38/2 alin.(1) lit.a)	cuvintele " <u>cu respectarea prevederilor legale</u> ".	Pentru a evita interpretări diferite, este necesar a fi concretizate care norme legale se au în vedere.	Coruptibilitate Norme de trimitere	Se propune reformularea sintagmei evidențiate.
2	art.38/4 alin. (4)	"(4) Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Audiovizualului sînt numiți prin hotărîre de Parlament"	Atragem atenție la faptul că, la data de 20 octombrie 2009, Parlamentul a adoptat Legea nr.42-XVIII pentru modificarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.157, art.442), conform căreia au fost operate modificări la art.42 alin.(3), art.56 alin.(3) lit.c) și art.60 alin.(8) și (10). Prin urmare, luînd în considerare aceste modificări și întru respectarea prevederilor art.19 din Legea nr.780/2001, propunem de a revedea redacția alin.(4) al art.38/4.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept	În cazul excluderii alin.(4), în sensul unificării cu alin.(1), propunem o redacție posibilă a alin.(1), cu următorul cuprins: „(1) Consiliul Superior al Audiovizualului este compus din 5 membri, numiți prin hotărîre de Parlament Republicii Moldova, pentru un mandat de 4 ani”.

					Reieșind din logica textului de la alin.(2) al aceluiași, observăm că utilizarea cuvintelor „pot fi propuși” trezește unele neclarități în vederea subiecților cu drept de înaintare a candidaților la funcția de membru al Consiliului Superior al Audiovizualului. Astfel, recomandăm de a substitui cuvintele „pot fi propuși” prin cuvintele „sînt propuși”.
3	art.38/4 alin.(2)	"(2) La înaintarea spre numire de către Parlament a candidaților, <u>comisia de profil</u>"	Noțiunea "comisia de profil" poate provoca anumite confuzii, deoarece nu este clar care este statutul acestei comisii și pot să apară interpretări diferite a acesteia	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Sintagma „comisia de profil” se va substitui prin sintagma „comisia parlamentară de profil”, iar la alin.(3) lit.e) sintagma „certificatul de sănătate” se va substitui prin „certificatul medical”.
4	art.38/5 alin.(5) și art.38/7 alin.(7)	<u>"comisa de profil parlamentară"</u>	Potrivit tehnicii legislative, noțiunile utilizate în proiectul legii urmează să aibă un caracter unitar. Proiectul legii, însă, operează cu trei noțiuni distincte: "comisie de profil", "comisie parlamentară de profil", "comisie de profil parlamentară”.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Sintagma „comisia de profil parlamentară” se va substitui prin sintagma „comisia parlamentară de profil”.
5	art.38/7 alin.(2)	"Președintele Consiliului Superior al Audiovizualului este responsabil de activitatea consiliului <u>și de buna exercitare a funcțiilor acestuia</u> "	Potrivit modificărilor propuse, Consiliul va exercita "atribuții" și avea "obligații". Considerăm că sintagma "funcțiile Consiliului" este impropriu utilizată în proiectul legii.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Propunem de a înlocui cuvîntul „funcțiilor” prin cuvintele „atribuțiilor și obligațiunilor”.
6	art.38/10 alin.(2)	"Consiliul Superior al Audiovizualului elaborează propriul statut, <u>aprobat ulterior</u> de Parlament"	Nu este clar de ce este specificat că Statutul va fi aprobat "ulterior de Parlament". Este evident, că acest Statut va fi doar elaborat de Consiliu, însă aplicarea acestuia va fi posibilă doar după aprobarea de către Parlament”.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	propunem de a exclude cuvîntul „ulterior”.
7	art.38/10 alin.(5)	" (5) .. se instituie o comisie consultativă mixtă, compusă din membrii propuși de Consiliul Superior al Audiovizualului și membri propuși de Ministerul dezvoltării informaționale"	La 18 septembrie 2009, Legea cu privire la Guvern a fost modificată, fiind modificată respectiv și denumirea Ministerului dezvoltării informaționale.	Coruptibilitate Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Sintagma „Ministerul dezvoltării informaționale” se va substitui prin „Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor”.
8	alin.(6) al art.38/10	"(6) Comisia consultativă mixtă adoptă propriul regulament, <u>aprobat de conducerea celor două autorități</u> "	Alineatul nu răspunde cerințelor de redactare a normelor legislative, în special rigorilor de accesibilitate și previzibilitate, deoarece nu este clar la care autorități se face referință.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Întru respectarea condițiilor legalității, accesibilității și preciziei, propunem la alin.(6) al art.38/10 de a substitui sintagma „aprobat de conducerea celor două autorități” prin sintagma „aprobat de Consiliul Superior al Audiovizualului și Ministerul

					Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor”.
9	art.38/11	"Articolul 38/11 Supravegherea activității Consiliului Superior al Audiovizualului	Reieșind din dispozițiile acestui articol, observăm că rămîne a fi neclară situația în care Parlamentul respinge raportul anual al Consiliului Superior al Audiovizualului. Care este procedura de mai departe? Astfel, se impune a menționa că în cazul acceptării propunerii autorilor proiectului de lege, rămîn a fi neclare unele prevederi din Cod.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative	Pentru a respecta condițiile legalității, accesibilității, preciziei și, o dată intrat în vigoare, actul legislativ să fie executoriu și opozabil tuturor subiecților de drept, urmează a fi revăzută această procedură.
10	art.IV	Modificările propuse la Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător	Modificarea la legea nr. 451 are un caracter abstract și nu este clar la care anume articol se referă, ceea ce nu este în concordanță cu regula generală de precizie a actului normativ.	Alte riscuri Nerespectarea rigorilor de tehnică legislativă.	La art.IV textul se va completa la început cu sintagma „La art.6 alin.(1) lit.f) și art.8 alin.(1) pct.50) lit.f) din”.
11	La art.V	Modificările propuse la Legea privind transparența în procesul decizional	Modificarea la legea nr. 239 are un caracter abstract și nu este clar la care anume articol se referă, ceea ce nu este în concordanță cu regula generală de precizie a actului normativ.	Alte riscuri Nerespectarea rigorilor de tehnică legislativă.	Textul se va completa la început cu sintagma „La art.3 alin.(2) lit.a) din”.
12	La art.VI	Sintagmele „potrivit legislației în vigoare” și „conform legislației în vigoare”.	Întru respectarea art.19 din Legea nr.780/2001, la art.VI în textul normei de la pct.2 și pct.5, propunem de a revedea sintagmele „potrivit legislației în vigoare” și „conform legislației în vigoare”, în sensul utilizării terminologiei constante. Aceste norme au un înalt grad de coruptibilitate.	Coruptibilitate Norme de trimitere Norme de blanșetă	Revizuirea sintagmelor „potrivit legislației în vigoare” și „conform legislației în vigoare”, prin includerea referințelor la actele legislative concrete. Totodată, considerăm oportun, ca normele de la pct.2 și pct.5 din art.VI să fie revăzute, în sensul stabilirii procedurii concrete și a indicării exprese a actelor legislative.

Concluzii

Concluzionnd asupra proiectului Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative expunem următoarele:

- proiectul de lege reprezintă o abordare simplistă a reformei domeniului audiovizualului;
- proiectul are un caracter mai mult politic și nu ține cont de interesele pe care urmează a le proteja statul în raport cu reformele inițiate în administrația publică centrală;
- proiectul promovează lipsa de transparență.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției