

26 Decembrie 2011, nr. 515

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cinematografilei

(înregistrat în Parlament cu numărul 2118 din 28 Septembrie 2011)

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 cinematografilei.

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. Proiectul propune Legea cinematografilei drept lege organică. În opinia noastră, legea nu reglementează nici unul din domeniile prevăzute la art.72 alin.(3) din Constituție. La fel, potrivit art.9 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001 - legi organice sînt actele legislative care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale și pot interveni numai în domeniile expres prevăzute de Constituție sau în alte domenii deosebit de importante, pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice. Reieșind din logica normelor enunțate, considerăm că proiectul de lege supus examinării urmează a fi atribuit la categoria legilor ordinare.

3. Scopul promovării proiectului. Potrivit notei informative, proiectul de lege are drept scop actualizarea normelor legislative, care vizează domeniul cinematografilei, introducerea unor prevederi ce armonizează cu noile politici din domeniu, substituirea noțiunilor și formulărilor ambigue, depășite de timp etc.

Fundamentarea proiectului

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

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

5. Suficiența argumentării. Potrivit art. 20 din Legea nr. 780-XV din 27.12.2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă în mod obligatoriu:

- condițiile ce au impus elaborarea proiectului, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură;
- referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Contrar acestor dispoziții, nota informativă se referă doar la necesitatea actualizării legislației în domeniu.

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 legii și nota informativă nu conțin referințe nici la legislația comunitară, nici la standarde internaționale relevante domeniului reglementat de proiectul legii.

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.

Realizarea noilor reglementări implică cheltuieli financiare, spre exemplu cheltuieli necesare pentru instituirea Centrului Național al Cinematografiei. Nota informativă nu conține fundamentare economico-financiară privind aceste aspecte.

Evaluarea de fond a coruptibilității

8. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

9. Prejudiciile aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

10. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului sînt concurente cu alte prevederi ale legislației, în special Codul contravențional. În capitolul IV al proiectului sunt indicate 5 contravenții care pot fi comise în domeniul cinematografiei, care nu se regăsesc în Codul Contravențional.

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. Proiectul prevede instituirea Centrului Național al Cinematografiei, căruia îi este consacrat un singur articol din proiect (art.4). În acest context remarcăm faptul că proiectul legii nu oferă claritate privitor la:

- statutul acestui Centru;
- organele sale de conducere;
- statutul persoanelor de conducere a Centrului;
- efectele juridice ale actelor emise de Centru;
- categoriile de acte care le poate emite Centru;
- instituțiile aflate sub autoritatea Centrului etc.

13. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.16	(1) Încălcarea prevederilor prezentei legi atrage răspundere administrativă conform legislației în vigoare. (2) Constituie contravenții administrative în sensul prezentei legi: a) neînregistrarea în Registrul	Potrivit prevederilor art.10 al Codului contravențional constituie contravenție fapta – acțiunea sau inacțiunea – ilicită, cu un grad de pericol social mai redus decît infracțiunea, săvîrșită cu vinovăție, care atentează la valorile sociale ocrotite de lege. Astfel, atît timp cît o faptă ilicită nu este calificată drept contravenție fiind inclusă în Codul contravențional nu putem vorbi despre angajarea răspunderii	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept Lipsa sancțiunilor clare și proporționale pentru încălcarea prevederilor din proiect	Se recomandă excluderea Capitolului IV fie prezentarea în pachet a proiectului legii pentru modificarea de rigoare a Codului contravențional.

	<p>cinematografiei a persoanelor fizice sau juridice care desfășoară activități în domeniul cinematografiei; b) desfășurarea oricăror activități de distribuție, difuzare sau exploatare de filme cinematografice, indiferent de suportul de transpunere al acestora, fără viză de exploatare emisă de Centrul Național al Cinematografiei; c) exploatarea, inclusiv prin comercializare și/sau închiriere de videograme, a filmelor cinematografice în alte condiții decât cele prevăzute în viza de exploatare; d) exploatarea sălilor și/sau grădinilor de spectacole cinematografice fără certificatul de clasificare emis de Centrul Național al Cinematografiei; e) exploatarea, prin proiecție publică, comercializare și/sau închiriere de filme cinematografice ori videograme netraduse sau nedublate în limba de stat, fără obținerea avizului necesar. (3) Constatarea contravențiilor și sancționarea încălcării prevederilor prezentei legi se fac de către Centrul Național al Cinematografiei sau de organele de specialitate: a) la cererea unei autorități publice; b) din oficiu; c) ca urmare a plîngerii depuse de o persoană fizică sau juridică prejudiciată în mod direct sau indirect prin încălcarea prevederilor prezentei legi. (4) Sumele provenite din aplicarea amenzilor se fac venit la bugetul de stat;</p>	<p>contravenționale. Aceleași obiecții sînt valabile și pentru alin.(3) al art.16.</p>		
--	---	--	--	--

Concluzii

Scopul urmărit de proiect este actualizarea normelor legislative care vizează domeniul cinematografiei. Această inițiativă este salutară, însă ea trebuie discutată pe articole cu solicitarea opiniei a mai multor subiecți interesați, în special, a celor care activează în domeniul cinematografiei. Nota informativă la proiect nu face nici o referire la consultarea publică a proiectului. La fel, proiectul nu este însoțit de avizul Guvernului.

Este deja un lucru cert, că în cinematografia R. Moldova există probleme grave, una dintre ele fiind infrastructura cinematografelor, lipsa acestora în localitățile rurale, iar o altă dificultate - lipsa de transparență în utilizarea fondurilor pentru dezvoltarea cinematografilei.

Aspectul pozitiv al proiectului se manifestă prin crearea Agenției Naționale a Cinematografilei, accesul studiourilor private la resursele statului destinate cinematografilei, crearea registrului cinematografic și controlul distribuției de film, cinemateca națională. Proiectul permite atragerea businessului în cinematografie, fapt care poate motiva apariția producătorilor privați.

Totuși proiectul nu este adaptat la normele europene privind organizarea și desfășurarea activităților din industria cinematografilei (după modelul Eurimages al UE). Cât privește elementele de coruptibilitate, proiectul de lege, în versiunea expertizată, pare să nu prezinte pericol de favorizare a manifestărilor corupționale.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției