

08 Ianuarie 2013, nr. 578

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cinematografiei

(înregistrat în Parlament cu numărul 2921 din 05 Decembrie 2012)

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 Legii cinematografiei.

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. Reieșind din nota informativă, proiectul de lege are drept scop actualizarea normelor legislative, care vizează domeniul cinematografiei, introducerea unor prevederi ce armonizează cu noile politici din domeniu, substituirea noțiunilor și formulărilor ambigue, depășite de timp. Autorul menționează drept scop primordial al legii - lichidarea evaziunii fiscale și pirateriei în domeniul cinematografiei, fapt care, actualmente, duce la pierderi de bani din partea statului prin neplata taxelor și afectează grav imaginea Republicii Moldova pe plan internațional.

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. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă Termenul de cooperare cu societatea civilă a fost respectat.

6. Suficiența argumentării. În conformitate cu art. 20 din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative (în continuare - Legea nr. 780/2001), nota informativă trebuie să includă:

- a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări;
- b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui;
- c) referințele la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză;
- d) fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură;
- e) actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul în care actul legislativ reglementează activitatea

de întreprinzător. Analiza impactului de reglementare reprezintă argumentarea, în baza evaluării costurilor și beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului.

Argumentarea proiectului este insuficientă. Autorul nu face o analiză fundamentală a condițiilor care au impus elaborarea proiectului, eventualul efect social-economic. Nu se fac careva referințe la standarde internaționale. Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară. Lipsește analiza impactului de reglementare.

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

Nota informativă la proiectul supus expertizei nu conține referințe la acquis-ul comunitar, precum și nici la careva alte standarde internaționale.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit art. 20 lit. d) din Legea 780/2001, 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.

Deși implementarea proiectului presupune cheltuieli financiare, Nota informativă nu conține fundamentarea economico-financiară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Textul proiectului nu ne permite să evaluăm în ce măsură potențialele beneficii pentru entitățile specializate în domeniul cinematografiei vor fi corelate interesului public. Adoptarea reglementărilor importante, inclusiv în ce privește finanțarea, este delegată Guvernului. Proiectul conține multiple norme de blanchetă, fără ca acestea să fie ghidate de lege prin principii, condiții, criterii, fapt care în sine este contrar interesului public.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Textul proiectului nu ne permite să evaluăm exact dacă proiectul la aplicarea ulterioară are potențial de prejudiciere a intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane și dacă acest potențial este proporționat interesului public. Adoptarea celor mai importante reglementări este delegată Guvernului, fapt care, reieșind din imprezibilitatea și instabilitatea reglementărilor, prejudiciază beneficiarii normelor de drept. După cum am menționat și mai sus, proiectul conține multiple norme de blanchetă, fără ca acestea să fie ghidate de lege prin principii, condiții, criterii, fapt care în sine nu este corelat interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Proiectul ține să substituie anumite reglementări în vigoare. Astfel, compatibilitatea acestuia cu legislația națională va fi asigurată doar la operarea tuturor amendamentelor de rigoare cadrului normativ conex. Prezumînd că aceste modificări vor fi efectuate, la general, proiectul este compatibil cu prevederile legislației naționale.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În conformitate cu art. 19 din Legea nr. 780/2001, proiectul de lege trebuie să răspundă următoarelor exigențe ce țin de limbaj, ortografie și punctuație:

- a) fraza se construiește conform normelor gramaticale, astfel încît să exprime corect, concis și fără echivoc ideea, să fie înțeleasă ușor de orice subiect interesat;
- b) într-o frază este exprimată o singură idee;
- c) se utilizează termeni adecvați, compatibili cu cei utilizați în legislația comunitară ori similari lor, și de o largă circulație;
- d) noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv;
- e) terminologia utilizată în actul elaborat este constantă și uniformă ca și în celelalte acte legislative și în reglementările legislației comunitare; se va utiliza unul și același termen dacă este corect, iar folosirea lui repetată exclude confuzia;
- f) neologismele se folosesc numai dacă sînt de largă circulație;
- g) se evită folosirea regionalismelor, a cuvintelor și expresiilor nefuncționale, idiomatice, neutilizabile

- și/sau cu sens ambiguu;
h) se evită tautologiile juridice;
i) se respectă cu strictețe regulile de ortografie și punctuație.

Proiectul necesită o redactarea esențială în acest sens. Mai multe formulări conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, iar exprimările nu totdeauna întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic. Abrevierile ar trebui să fie utilizate doar după ce au fost descifrate în textul proiectului. Verbele urmează să fie utilizate la timpul prezent. Proiectul necesită redactare și în ce privește regulile de ortografie și punctuație. Urmează să fie eliminate și erorile comise în numerotarea normelor. Anumite obiecții în ce privește formularea lingvistică a prevederilor proiectului se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul, în buna parte, conține prevederi privind Centrul Național al Cinematografiei, inclusiv Arhiva Națională de Film și Registrul Cinematografic. În acest sens, proiectul este lacunar și confuz. Obiecțiile referitor la reglementarea activității entităților publice se conțin în Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art. 1	Potrivit textului proiectului.	În sensul art. 24 alin. (2) din Legea nr. 780/2001, actul legislativ are, de regulă, următoarele elemente constitutive: a) titlu; b) preambul; c) clauza de adoptare; d) dispoziții generale; e) dispoziții de conținut; f) dispoziții finale și tranzitorii; g) anexe. În conformitate cu art. 28 din Legea nr. 780/2001, dispozițiile generale ale actului legislativ sînt prevederile care: a) determină obiectul, scopul și sfera lui de aplicare; b) orientează întreaga reglementare; c) explică termeni și definesc concepte. În cazul actelor legislative de maximă importanță și cu un conținut specific, dispozițiile generale se expun, de regulă, sub formă de principii. Cu referire la proiectul supus expertizei, întreg capitolul I ar trebui să fie intitulat Dispoziții generale, art. 1 stabilind obiectul de reglementare, art. 2 prevăzînd activitățile prin care se realizează politica de stat în domeniul cinematografiei, art. 3 definind noțiunile principale. Totodată, rezervînd obiecția și pentru art. 2, ținem să menționăm, că obiect al unei legi sînt anumite raporturi, scopul legii fiind reglementarea acestora. Politica de stat într-un anumit domeniu nu se stabilește prin act cu caracter normativ, ci prin documente de politici în sensul art. 13/1 din Legea nr. 780/2001. De altfel, nici nu este clar dacă obiectivele stipulate în alin. (1) sînt obiectivele proiectului (scopul legii) sau acestea, pînă la urmă, sînt obiectivele politicii de stat în domeniul cinematografiei.	Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Rezervînd recomandarea și pentru art. 2 - revizuire/reformulare potrivit obiecției.
2	Art. 3	Potrivit textului proiectului.	La definiția Sprijinului financiar - se face referire la Regulamentul de finanțare a cinematografiei. Aceeași referire se face și la art. 12 alin. (1), art. 13 alineatele (1) și (2), art. 14 alin. (1), fără a delega adoptarea acestuia vreunei autorități și fără a fi clar dacă acesta este același act care este prevăzut și la art 10 alin. (2), art. 11 alineatele (1) și (4) , art. 15 alin.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lipsa / insuficiența accesului la informația despre actul subordonat legii	Rezervînd recomandarea și pentru articolele pre-citate - Completarea proiectului cu prevederi (principii) care s-ar referi la procedurile de finanțare a

			(1). Mai mult, începuturile reglementărilor privind finanțarea cinematografilei trebuie să se conțină în lege, asigurându-se că toate actele subordonate legii vor fi în limitele și conforme prevederilor legii. Obiecția este rezervată pentru toate prevederile pre-citate.		cinematografilei.
3	Art. 4	Potrivit textului proiectului.	Legea, reieșind din atribuțiile și competențele Centrului Național al Cinematografilei, trebuie să stabilească clar statutul juridic al acestei instituții, inclusiv finanțarea acesteia, fără a fi lăsate reglementări importante la discreția totală și arbitrară a Guvernului, precum și fără a face referințe generale la legislația în vigoare.	Coruptibilitate Norme de blanșetă Lacune de drept	Completarea proiectului cu prevederi care ar clarifica statul juridic, inclusiv modul de organizare, funcționare și finanțare, al Centrului Național al Cinematografilei.
4	Art. 5	Potrivit textului proiectului.	La alin. (1) - norme inoportune, aceste prevederi regăsindu-se în art. 4 alin. (2). La alin. (2) lit. a) - în sensul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 780/200, actele legislative sînt acte adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Regulamentul Parlamentului, de alte reglementări în vigoare, și ocupă poziția cea mai înaltă în ierarhia actelor normative din Republica Moldova. Astfel, noțiunea de acte legislative se încadrează în noțiunea de acte normative. La lit. h) - prevederi care sînt acoperite de prevederile de la lit. a). La lit. r) - lista deschisă a atribuțiilor în prestarea serviciilor.	Coruptibilitate Norme inoportune Lista deschisă a atribuțiilor Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	La alin. (1) - excluderea prevederilor. La alin. (2) lit. a) - excluderea sintagmei "legislative și". La literele h) și r) - excluderea prevederilor.
5	Art. 6	Potrivit textului proiectului.	Norme total confuze. La alin. (1) - nu este clar dacă directorul general este numit din rîndul celor cinci membri ai Consiliului. Acesta nu poate fi numit prin ordin, dacă este numit de Guvern, deoarece Guvernul nu emite ordine, acestea fiind acte exclusiv departamentale. Deși este prevăzut că Consiliul este format din cinci membri, alin. (4) prevede doar patru. Prevederile de la alin. (6) sînt inoportune, regăsindu-se totalmente în art. 4 alin. (1).	Coruptibilitate Lacune de drept Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Norme inoportune Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Clarificarea prevederilor în sensul obiecției. Excluderea prevederilor din alin. (6).
6	Art. 7	Potrivit textului proiectului.	Norme confuze. Este important să fie clar statutul juridic al Arhivei Naționale de Film, nelăsînd la discreția totală a Guvernului reglementările. Prevederi de genul "depozit unic, legal și voluntar" fac normele și mai confuze. Aceeași obiecție reținem și pentru art. 8, Registrul Cinematografic, tratat, de altfel, reieșind din art. 5 alin. (2) lit. j), ca "instrument".	Coruptibilitate Norme de blanșetă Alte riscuri Nerespectare a exigențelor tehnicii legislative	Revizuire în sensul obiecției.
7	Art. 10 alin. (2)	Potrivit textului proiectului.	Norme de blanșetă care lasă la discreția Guvernului reglementarea unor activități cu riscuri sporite de corupție.	Coruptibilitate Norme de blanșetă	Completarea proiectului cu prevederi-principii care ar ține de finanțarea cinematografilei.
8	Art. 11 alineatele (1), (3) și (4)	Potrivit textului proiectului.	Norme de blanșetă. Mai mult, prevederile din alineatele (1) și (4) sînt și inoportune regăsindu-se în art. 10 alin. (2).	Coruptibilitate Norme de blanșetă Norme inoportune.	Excluderea prevederilor.
9	Art. 16 alin. (1)	Potrivit textului proiectului.	Se determină competența Centrului Național al Cinematografilei după formula "poate" fără a fi, cel puțin, prevăzute criteriile în baza cărora	Coruptibilitate Determinarea competenței după formula "este în drept", "poate" ș.a.	Completarea cu prevederi care ar stabili circumstanțele și criteriile care

			Centrul va lua astfel de decizii. Obiecții în același sens reținem și pentru art. 19 alin. (4).		întemeiază decizia Centrului de a susține astfel de activități.
10	Art. 18 alin. (5)	Potrivit textului proiectului.	Competențe nelimitate de careva circumstanțe/condiții/criterii obiective, lăsându-se diminuarea participăției statului la anumite entități, vânzarea sălilor și grădinilor de spectacol cinematografic, a terenurilor aferente acestora la discreția absolută și arbitrară a Guvernului.	Coruptibilitate Lacune de drept	Completarea cu prevederi în sensul obiecției.

Concluzii

Proiectul Legii cinematografilei este înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de un grup de deputați în Parlament.

Argumentarea proiectului este insuficientă.

Autorul nu face o analiză fundamentală a condițiilor care au impus elaborarea proiectului, eventualul efect social-economic.

Nu se fac referințe la standarde internaționale.

Deși implementarea proiectului va necesita cheltuieli, Nota informativă nu conține o fundamentare economico-financiară.

Lipsește analiza impactului de reglementare.

Textul proiectului nu ne permite să evaluăm în ce măsură potențialele beneficii pentru entitățile specializate în domeniul cinematografilei vor fi corelate interesului public, precum și dacă potențialul de prejudiciere a intereselor anumitor categorii de persoane este proporționat interesului general.

Adoptarea reglementărilor importante, inclusiv în ce privește finanțarea, este delegată Guvernului.

Proiectul conține multiple norme de blanchetă, fără ca acestea să fie ghidate de lege prin principii, condiții, criterii, fapt care în sine este contrar interesului public.

Proiectul necesită o redactare esențială în ce privește formularea lingvistică.

Mai multe formulări conținute în proiect nu sînt suficient de clare și concise, iar exprimările nu totdeauna întrunesc rigorile tehnicii legislative, ale limbajului juridic.

Proiectul necesită redactare și în ce privește regulile de ortografie și punctuație.

Proiectul necesită revizuire esențială, în special, în sensul depășirii factorilor de coruptibilitate identificați.

Atenție sporită urmează a fi oferită multiplelor norme de blanchetă, în special, clarificării statutului Centrului Național al Cinematografilei, Arhivei Naționale de Film și Registrului Cinematografic.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției