

13 Ianuarie 2009, nr. 391

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii privind protecția moralității

(înregistrat în Parlament cu numărul 3383 din 08 Decembrie 2008)

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 privind protecția moralității.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Culturii, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege ordinară, 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 vine să întregască și să dezvolte reglementările juridice din legile organice, care instituie anumite limitări la producerea, difuzarea și consumarea producției, cu caracter pornografic, sexual și erotic, cu elemente de sadism, cruzime și cult al violenței.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit notei informative scopul proiectului de Lege, este determinat de necesitatea adoptării la nivel național a unei baze juridice ce ar contribui la soluționarea problemelor privind protejarea culturii naționale, demnității umane și moralității publice de influența nefastă a producției cu caracter obscen. În acest context proiectul legii prevede măsuri de prevenire și combatere a răspîndirii pe teritoriul Republicii Moldova a producției cu caracter pornografic, sexual și erotic, celei cu elemente de sadism, cruzime și cult al violenței, ce ar putea prejudicia starea fizică și psihică a cetățenilor, influența negativ demnitatea umană și moralitatea publică. Reglementînd în acest sens condițiile și modul de difuzare a unei astfel de producție și stabilește controlul de stat asupra respectării acestor măsuri. Cît privește necesitatea elaborării proiectului, în nota informativă se menționează, că aceasta este o sarcină determinată de multiplele petiții adresate de concetățenii noștri în diferite instanțe cu rugămintea de a fi ocrotiți de influența producției informaționale dăunătoare ce apare pe piața moldovenească (televiziune, cluburi Internet, telefonie mobile, saloane topless).

3.1 Conceptul proiectului. Proiectul de lege reprezintă o nouă abordare a modului de prevenire și control al activităților cu caracter pornografic, sexual, erotic sau care conțin elemente de violență extremă. Conceptul legii se încadrează în șirul reglementărilor juridice abordate prin tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte și legile organice din domeniu. Astfel, conceptul proiectului de lege se încadrează organic și dezvoltă prevederile legilor organice și a mai multor norme internaționale cărora se subordonează etc.

3.2 Structura proiectului. Proiectul legii supus expertizei are o structură logică și bine argumentată, fapt ce corespunde cerințelor capitolului VI din Legea 780/2001 privind actele legislative.

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.

Nota informativă evidențiază 3 elemente ale reglementării proiectului:

1. Prevenirea și combaterea pornografiei, a sadismului și cultului violenței, răspândite prin intermediul producției editoriale și cinematografice, spectacolelor teatrale, casetelor video și audio, compact discurilor (CD și DVD), televiziunii prin cablu și eter ori Internet, cât și prin intermediul programelor distractive cu elemente de strip-tease în localuri publice, operînd reglementări privind condițiile și modul de difuzare a producțiilor cu caracter erotic sau violent, precum și stabilind controlul de stat întru respectarea acestora.
2. Propune crearea condițiilor necesare limitării răspîndirii materialelor cu caracter sexual și erotic, interzicerea accesului/participării minorilor la activități cu caracter erotic, care aduce prejudicii dezvoltării armonioase și sănătății acestora, precum și stabilirea condițiilor de desfășurare a activităților care cuprind programe de strip-tease.
3. Determină criteriile conform cărora se apreciază producția erotică sau cu elemente de violență extremă în scopul stabilirii unor restricții a regimului de difuzare.

5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă

6. Suficiența argumentării. Nota informativă conține o argumentare parțială la proiectul de lege și nu corespunde cerințelor Legii privind actele legislative. Raportul explicativ al prevederilor propuse în proiect lipsește, nu se face o referire la situația care va interveni asupra agenților economici, producători sau difuzori de producție ce urmează a fi interzisă sau limitată în circulație.

Proiectul de lege impune un șir de limitări pentru circulația producției editoriale și cinematografice etc., fapt ce necesită a fi argumentat și din punct de vedere al impactului de suprareglementare. În consecință proiectul legii urmează a fi trecut prin prisma conformității cerințelor impactului de reglementare determinat de Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 privind principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, precum și de Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006.

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.

Nota informativă face referire la normele dreptului internațional de care sau condus autorii la elaborarea proiectului de lege însă fără a se concretiza care sînt aceste norme. De asemenea notă informativă menționează că autorii au ținut cont și de experiența țărilor vecine, privind reglementarea circulației producției informaționale.

Autorii în nota informativă nu fac nici o referire la legislația internațională la care Republica Moldova este parte. Aceste acte vizează:

* - Planul de acțiuni UE - Moldova din 22.02.2005, care în p.51 și 52 preved obligatiunea Republicii Moldova de a Ratifica și implementa deplin instrumentele internaționale care au o importanță deosebită în domeniul combaterii crimei organizate și a traficului cu droguri. Iar revenirea și lupta împotriva exploatării sexuale a femeilor, copiilor și pornografia infantilă, constituie unul din principalele elemente ale acestu document;

* hotărîrea Guvernului nr. 889 din 03.08.2006 cu privire la implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, care în p.9 prevede obligatiunea de ratificare și implementarea Protocolului adițional la Convenția privind drepturile copiilor privind vînzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă (CRC-OP-SC);

* Protocolului facultativ al Convenției cu privire la drepturile copilului referitor la vînzarea de copii, prostituția și pornografia infantilă, ratificat prin Legea nr. 29-XVI din 22.02.2007;

* Convenția internațională din 20.11.89 cu privire la drepturile copilului, care prin art.34 obligă statele părți să protejeze copilul contra oricărei forme de exploatare sexuală și de abuz sexual.

* Convenția Europeană din 05.05.89 cu privire la televiziunea transfrontalieră, care prin art.7 impune în responsabilitatea radiodifuzorului ca toate elementele serviciilor de programe, prin prezentarea și conținutul lor, trebuie să respecte demnitatea și drepturile fundamentale ale oricărei persoane.

În special, ele nu trebuie:

- a) să fie contrare bunelor moravuri și, mai ales, să conțină pornografie;
 - b) să evidențieze violența sau să fie susceptibile de incitare la ură rasială.
- 2) Elementele serviciilor de programe care sunt susceptibile de a aduce prejudicii dezvoltării fizice, psihice și morale a copiilor sau adolescenților nu trebuie să fie transmise atunci când, datorită orei de transmisie și de recepție, aceștia din urmă sunt susceptibili să le privească.
- la Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr.182 din 17.06.99 privind interzicerea celor mai grave forme ale muncii copiilor și acțiunea imediată în vederea eliminării lor, care în art.3 prin expresia celei mai grave forme ale muncii copiilor include:
- b) utilizarea, recrutarea sau oferirea unui copil în scopul prostituției, producției de material pornografic sau de spectacole pornografice;
 - c) utilizarea, recrutarea sau oferirea unui copil în scopul unor activități ilicite, mai ales pentru producția și traficul de stupefiante, așa cum le definesc convențiile internaționale pertinente;

Lipsa unei analize de conformitate a proiectului de lege, cu prevederile tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, scoate în evidență o carență gravă a acestui proiect și denotă despre superficialitatea pregătirii lui.

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.

Potrivit notei informative cheltuieli suplimentare bugetare pentru implementarea noii legi nu vor fi necesare. Însă din analiza prevederilor proiectului rezultă că o anumită cantitate de producție editorială, cinematografică și de alt gen, va fi serios limitată sau interzisă. În acest context se impun calcule cu caracter economic, cel puțin în mod estimativ, care vor fi pierderile bugetelor și a agenților economici de pe urma adoptării proiectului de lege, se vor majora prețurile la producția dată și cu cât, întrebări la care nota informativă nu dă răspuns. Lipsa unor calcule economico-financiare vor putea crea dificultăți la determinarea oportunității proiectului de lege.

Din cele relatate constatăm nerespectarea unor cerințe imperative ale legislației, obligatorii la elaborarea proiectului și o considerăm drept un risc de coruptibilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Proiectul promovează interesul public și acordă drepturi Agenției de Stat pentru Protecția Moralității și autorităților publice locale, care vor interzice, condiționa și limita activitatea agenților economici de difuzare și comercializare a producției cu caracter sexual și erotic etc. Promovarea beneficiilor acestor autorități urmează să fie analizată prin prisma proporționalității cu care se impune necesitatea unor astfel de limitări. În absența unor temeuri clare de atribuire la o anumită categorie de producție și a unor proceduri și temeuri concrete de limitare a drepturilor agenților economici, face să concluzionăm că proiectul de lege promovează interesul autorităților publice (interesul departamental).

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din analiza textului proiectului rezultă că normele acestuia vor feri cetățenii de posibila prejudiciere a stării lor fizice și psihice, de influența răspîndirii informației respective, precum și vor feri influența negativă a demnității umane și moralitatea publică de consecințele unei astfel de informații. Totuși în lipsa unor temeuri clare și proceduri concrete, se pot prejudicia prin aplicarea legii, interesele agenților economici ce activează în prezent pe piața editorială și cinematografică din Republica Moldova.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Din nota informativă nu rezultă că raportarea proiectului de lege la legislația în vigoare asigură încadrarea lui organică în sistemul legislativ național. Astfel, proiectul de lege nu este însoțit de proiectele de legi pentru modificarea legilor conexe, care urmează a fi revizuite concomitent cu adoptarea proiectului. Nici în nota informativă nu se conține cel puțin lista legilor conexe care urmează a fi modificate în legătură cu adoptarea proiectului, așa cum

prevede art. 47 alin.(7) din Regulamentul Parlamentului. În cazul în care legislația conexasă nu urmează a fi modificată acest lucru urma cu desăvârșire să fie arătat ca aspect pozitiv în nota informativă la proiectului de lege supus expertizei.

În acest context prevederile proiectului de lege ar putea fi îmbunătățit dacă ar fi fost raportat, cel puțin la următoarele prevederi din actele legislative:

- * art.6 alin.(2) din Codul audiovizualului, care stabilesc: (2) Este interzisă difuzarea de programe care pot afecta grav dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor, în special programele care conțin pornografie, violență exagerată sau limbaj licențios;
- * art.2 p.3) lit.c) din Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, care consideră drept trafic, c) obligarea la practicarea prostituției, la participarea la reprezentări pornografice în vederea producerii, difuzării și punerii în circulație a acestora pe orice cale, achiziționării, comercializării sau posedării de materiale pornografice, practicarea unor alte forme de exploatare sexua
- * art.227 alin.(5) din Codul de executare al Republicii Moldova, care stabilește că: (5) Condamnatului i se interzice să aboneze, să primească, să procure, să păstreze și să răspândească ediții care propagă război, intoleranță etnică, națională, rasială sau religioasă, cultul violenței și cruzimii, precum și publicații cu caracter pornogra
- * art.2081 din Codul penal, care pedepsește pentru Producerea, distribuirea, difuzarea, importarea, exportarea, oferirea, vinderea, schimbarea, folosirea sau deținerea de imagini sau alte reprezentări ale unui sau mai mulți copii implicați în activități sexuale explicite, reale sau simulate, ori de imagini sau alte reprezentări ale organelor sexuale ale unui copil, reprezentate de manieră lascivă sau obscenă, inclusiv în formă electron
- * art.6 din Lege privind drepturile copilului care stabilește că, Statul ocrotește inviolabilitatea persoanei copilului, protejându-l de orice formă de exploatare, discriminare, violență fizică și psihică, neadmițând comportarea plină de cruzime, grosolană, disprețuitoare, insultele și maltrătarile, antrenarea în acțiuni criminale, inițierea în consumul de băuturi alcoolice, folosirea ilicită de substanțe stupefiante și psihotrope, practicarea jocurilor de noroc, cerșetoriei, incitarea sau constrângerea de a practica orice activitate sexuală ilegală, exploatarea în scopul prostituției sau al altei practici sexuale ilegale, în pornografie și în materiale cu caracter pornografic inclusiv din partea părinților sau persoanelor subrogatorii legale, rudelor;
- * art.4. din Legea presei, care stabilește că, publicațiile periodice și agențiile de presă publică, potrivit aprecierilor proprii, orice fel de materiale și informații, ținând cont de faptul că exercițiul acestor libertăți ce comportă datorii și responsabilități este supus unor formalități, condiții, restrângeri și unor sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea crimei, ocrotirea sănătății, protecția moralei, protecția reputației sau apărarea drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea unor informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judiciare;
- * art.1714 din Codul cu privire la Contravențiile Administrative, care sancționează pentru confecționarea, importarea, difuzarea și publicitatea operelor pornografice, publicațiilor tipărite, tablourilor sau altor obiecte cu caracter pornografic, precum și comercializarea sau păstrarea lor în scop de vânzare sau difuz
- * Legii privind controlul și prevenirea consumului abuziv de alcool, consumului ilicit de droguri și de alte substanțe psihotrope etc.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. În general, prevederile proiectului corespund normelor lingvistice de redactare juridică. Cu toate acestea, se atestă unele greșeli gramaticale și utilizarea anumitor formulări lingvistice ambigue, utilizarea anumitor termeni care au o altă definiție decât cele utilizate în legislație și utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen (detalii – în tabelul de analiza detaliată a prevederilor proiectului).

13. Reglementarea activității autorităților publice. Cu referire la complexitatea reglementărilor, proiectul de lege nu asigură o reglementare deplină pentru autoritățile publice abilitate cu drepturi de interdicere și limitare a circulației informației considerată dăunătoare pentru integritatea fizică și psihică a minorilor și care prejudiciază moralitatea publică.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
---------	------	----------	---	--------------

1	Art.2	Noțiunea de Producție – <i>obiecte, gravuri, fotografii, holograme, desene, scrieri, imprimeuri, embleme, publicații, filme, înregistrări video și audio, spoturi publicitare, programe și aplicații informatice, piese muzicale și alte forme de exprimare difuzate prin intermediul producției editoriale și cinematografice, spectacolelor teatrale, casetelor video și audio, compact discurilor (CD și DVD), televiziunii prin cablu și eter, Internet, telefoniei mobile, precum și prin intermediul programelor distractive cu elemente de striptease sau erotice prezentate în localuri publice;</i>	Noțiunea de producție este o noțiune prea generală și confuză, care include mai multe categorii de producție. Nu este clar care este menirea acestei noțiuni, enumerarea produselor și modul de difuzare a lor sau autorul vrea să limiteze sau să autorizeze circulația acestei producții și nu toată doar cea cu caracter pornografic, sexual și erotic, cu elemente de sadism, cruzime și cult al violenței, ce ar putea prejudicia starea fizică și psihică a cetățenilor, influența negativă demnitatea umană și moralitatea publică.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive Utilizarea termenilor diferiți cu referință la același fenomen / aceluiași termen pentru fenomene diferite	Propunem reformularea noțiunii în felul următor: Producție indecentă - obiecte, gravuri, fotografii, holograme, desene, scrieri, imprimeuri, embleme, publicații, filme, înregistrări video și audio, spoturi publicitare, programe și aplicații informatice, piese muzicale, gesturi și alte forme de exprimare, care fiind difuzate ar putea prejudicia starea fizică și psihică a cetățenilor, precum și a influența negativ demnitatea umană și moralitatea publică. În tot textul proiectului noțiunea producție de substituit cu noțiunea producție indecentă
2	Art3 alin.(1)	(1) Prezenta lege se aplică în activitatea <u>autorităților publice centrale și locale</u> , ce ține de reglementarea și controlul difuzării producției cu caracter erotic și sexual, precum și în activitatea persoanelor fizice și juridice care difuzează această producție pe teritoriul Republicii Moldova.	Prevederile acestui alineat stabilește că legea se referă la autorități dar nu la producție, iar alin.(2) se referă la producție. Se crează o confuzie în înțelegerea textului legii. Prevederile legii urmează să fie aplicate de autorități față de producția supusă restricționării.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat.
3	Cap.II	Prevenirea și controlul activităților cu caracter pornografic, sexual, erotic	Denumirea capitolului nu corespunde cu denumirea articolelor din cadrul lui.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De redactat
4	Art.4	Interdicția activităților cu caracter obscen	Noțiunea de activități cu caracter obscen nu corespunde definiției acestei noțiuni redată în art.2. Interdicțiile impuse de art.4 sunt destul de vagi și generale care pot fi interpretate și aplicate abuziv.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De redactat.
5	Textul integral al proiectului legii	Diferite articole utilizează diverse ore de diferite a producției cu caracter sexual sau erotic 24.00 – 06.00; 23.00-05.00; 24.00–05.00.	De corelat limitele temporale pentru care se permite difuzarea producției cu caracter sexual sau erotic. Prevederile respective urmează a fi unificate pentru a asigura comoditatea înțelegerii normelor de restricționare.	Coruptibilitate Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative Stabilirea unor termene nejustificate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De reformulat.
6	Cap.III	<u>Expertiza și clasificarea producției cu caracter sexual, erotic sau care conțin elemente de violență extremă.</u>	Denumirea capitolului se referă la producția care conține elemente de violență extremă însă în articole se reglementează doar producția cu caracter sexual și erotic.	Coruptibilitate Lacune de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	De redactat.

Concluzii

Concluzionînd asupra proiectului Legii privind protecția moralității expunem următoarele:

14.1. Deși este menit să constituie la protecția moralității publice, proiectul de lege:

- nu este însoțit de argumentările și explicațiile suficiente pentru înțelegerea lui;
- nu este însoțit de evaluarea impactului aplicării viitoarei legi;
- nu reglementează anumite proceduri de autorizare etc.

14.2. Proiectul este afectat de un șir de elemente de coruptibilitate, care urmează a fi înlăturate, cele mai importante fiind legate de:

1. abundența normelor ambigui;
2. persistă norme de trimitere și blanchetă;
3. se evidențiază prezența normelor contrare prevederilor legislației în vigoare și chiar contrare propriilor prevederi.

14.3. Pentru aprobarea proiectului de către Parlament, se impune a fi precedat de un lucru minuțios de concretizare și redactate a unor formulări lingvistice pentru a evita posibilitatea interpretărilor abuzive, fapt ce pot genera acte de corupție.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției