



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege privind Codul audiovizualului

I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

1. Evaluarea fundamentării proiectului

1.1 Fundamentarea generală a proiectului

a. Autor al inițiativei legislative este un grup de deputați în Parlament, autor nemijlocit - deputați în Parlamentul RM, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 47(44) din Regulamentul Parlamentului.

b. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art. 72 din Constituție și art.art. 6-11 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prin proiect se propune un nou cod al audiovizualului (în continuare CA) cu titlu de inițiativă legislativă. Scopul proiectului constă în asigurarea conformității legislației Republicii Moldova în domeniul audiovizualului cu legislația UE și în mod special cu prevederile Directivei 2010/13/CE a Parlamentului Europei și a Consiliului Europei din 10 martie 2010 privind serviciile mass-media audiovizuale și a Convenției europene privind televiziunea transfrontalieră .

Potrivit autorului, noile prevederi vor contribui la respectarea drepturilor fundamentale ale omului, monitorizarea și reflectarea echilibrată a evenimentelor politice, astfel încât cetățenii să aibă acces la servicii media variate și de calitate.

d. Suficiența argumentării. Condițiile care au impus elaborarea proiectului de lege sunt de expuse la general, fără o analiză detaliată a principalelor reglementări și efectele sociale ale acestora.

Proiectul de lege, după structură și conținut este unul foarte complex. Ne referim la serviciile noi instituite (serviciu generalist de televiziune sau de radiodifuziune, serviciu tematic de televiziune, serviciu videotext, servicii de programe libere la retransmisie, radiodifuzori comunitari etc.), la organele constituite în vederea monitorizării și supravegherii acestui domeniu, la noile sancțiuni instituite etc. În acest sens, este necesar ca autorul să facă o analiză generală a noilor prevederi, pentru a putea evalua beneficiile noului cod al audiovizualului.

Făcând o analiză generală a proiectului de lege menționăm că acesta este unul care vine cu reglementări mult mai ample în ceea ce privește respectarea și asigurarea accesului neîngrădit la orice informație, creșterea responsabilității editoriale a radiodifuzorilor și a

interesului public, ceea ce presupune protejarea și respectarea drepturilor individului și ale publicului etc. Însă, o mare parte a normelor din proiect au caracter discreționar și ambiguu, ceea ce va duce la aplicarea prevederilor în interesul unui grup de persoane, în lipsa unei justificări a interesului public, precum și la alte acțiuni cu un potențial coruptibil. Aici ne referim în mod special la excepțiile de procedură care urmează a fi instituite în alte acte normative în domeniu, stabilite în art. 36, 37, 43, 45, 46, 48, 51, 55, 56, 60 etc. din proiect (Codul de autoreglementare al conținutului pentru copii, Codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale etc.), de asemenea și la competența organelor care urmează a fi instituite în vederea reglementării activităților date. Referitor la aspectele invocate, precum și la altele, ne vom expune în cadrul „Evaluării în fond a proiectului”.

Însumând cele expuse, constatăm că este necesară o reformă substanțială în domeniul dat, ca urmare a dezvoltării și progresării serviciilor mass-media audiovizuale, dar nu în ultimul rând a adeziunii Republicii Moldova la standardele europene privind libertatea de exprimare a mass-media și accesul populației la servicii. Însă, pentru aceasta este necesar de analizat suplimentar proiectul în cauză în comun cu instituțiile responsabile de elaborarea și implementarea politicilor în acest domeniu, precum și prin prisma obiectivelor expuse în raportul de expertiză anticorupție, în vederea instituirii unui cadru normativ performant în domeniul audiovizualului. Această recomandare este motivată și de situația actuală, în special ce ține de autorizarea și sancționarea radiodifuzorilor, de declarațiile făcute de înalți demnitari de stat inclusiv de instituțiile responsabile de elaborarea politicilor de stat în domeniul dat, care se rezumă la calitatea redusă a actelor normative, caracterul contradictoriu și neconsecvent al amendamentelor la Codul audiovizualului și practica imperfectă de aplicare a normelor de reglementare (Consiliul Coordonator al Audiovizualului), sistemul irațional de aplicare a amenzilor și sancțiunilor adecvate pentru încălcarea legislației audiovizualului etc. Astfel, pentru a nu ajunge la această situație, propunem de revizuit proiectul, în vederea asigurării implementării unui sistem eficient și transparent a obiectivelor de bază care rezultă din sfera de reglementare a audiovizualului.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

După cum am menționat mai sus proiectul de lege este insuficient argumentat la unele compartimente, inclusiv și la capitolul „fundamentarea economico-financiară a proiectului”. Deși aspectul dat este o condiție obligatorie prevăzută în art. 20 lit. d) din Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative, autorul a evitat să justifice acoperirea financiară a proiectului. În opinia noastră, proiectul cu certitudine va necesita cheltuieli financiare. Ne referim aici la costuri legate de instituirea noilor organe de reglementare (Consiliul de Supraveghere al radiodifuzorului public, Consiliul de calificare, Comitetul managerial etc.), la costuri legate de comunicarea noilor condiții de reglementare etc, acestea nu sunt estimate și preconizate pentru anul de gestiune, deși în proiect se prevăd norme care urmează să fie aplicate în anul 2014, întrucât de stabilirea exactă a cuantumului mijloacelor bănești depinde implementarea proiectului.

În acest sens, propunem de a completa nota informativă cu prevederi referitoare la fundamentarea economico-financiară.

1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului

Cu referire la analiza impactului de reglementare a proiectului menționăm că acesta nu a fost supus analizei, cerință obligatorie stabilită de prevederile Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20.07.2006. Proiectul conține

prevederi cu privire la licențierea activității în domeniul audiovizualului (licență audiovizuală pentru furnizarea unui serviciu de programe, licență pentru transmisia serviciilor de programe, licență pentru retransmisia serviciilor de programe etc.) și cu necesitate urmează să fie supus analizei impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

Reieșind din importanța și impactul major care îl va avea asupra actorilor vizați (furnizorii de servicii media aflați în jurisdicția Republicii Moldova, distribuitori de servicii media, autoritatea de reglementare în domeniul audiovizualului), cât asupra societății în general, propunem efectuarea analizei impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare.

1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public

Reieșind din scopul proiectului care este unul general și important pentru societate (libertatea de exprimare a mass-media și accesul populației la serviciile media audiovizuale), considerăm că reglementarea acestui domeniu nu trebuie să promoveze sau să prejudicieze careva interese de grup sau individuale în detrimentul interesului public. Dat fiind faptul că în proiect au fost identificate norme coruptibile, ambiguități în reglementare care, la aplicare, vor genera pericolul comiterii unor manifestări coruptibile, precum și vor afecta exercitarea obiectivă și calitativă a activității organelor responsabile de implementarea prevederilor, acesta necesită a fi examinat suplimentar la aspectele reflectate în compartimentul „Evaluarea în fond a proiectului”, pentru a nu admite careva riscuri de corupție.

Vom menționa doar câteva aspecte în care s-au identificat disreții ale responsabililor de aplicarea prevederilor, în special la art. 27 alin. (2) lit. e) din proiect care prevede că furnizorii de servicii mass-media sunt în drept să difuzeze o serie de forme de comunicări comerciale audiovizuale (sponsorizare, publicitate, teleshopping, plasarea de produse), printre care și „alte forme de comunicări comerciale audiovizuale, prevăzute în codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale”. De asemenea, o astfel de situație o atestăm și la art. 43 alin. (1) lit. c) potrivit proiectului, care prevede că furnizorii de servicii media sunt în drept să difuzeze spoturi publicitare izolate expres prevăzute la alineatul în cauză, precum și în „alte cazuri prevăzute în codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale”. În ambele cazuri constatăm o discreție a subiecților vizați, prin instituirea unor drepturi printr-un act care, de fapt trebuie să definească semnificația termenilor utilizați în domeniul comunicărilor comerciale, iar formele, cazurile etc., în opinia noastră, trebuie să fie prevăzute în codul audiovizualului, întrucât este actul care reglementează această sferă.

Este cunoscut faptul că domeniul dat este afectat de un potențial de coruptibilitate în special ce ține de eliberarea licenței de emisie, transmisie, retransmisie, supravegherea și controlul respectării condițiilor de licențiere, suspendarea activității și lichidarea radiodifuzorului, sancționarea pentru încălcarea legislației audiovizualului etc., de aceea este oportun de a institui un cadru legal funcțional care să asigure realizarea unui sistem eficient de reglementare și, nu în ultimul rând, de a respecta principiile fundamentale de reglementare, cum ar fi: obiectivitatea și imparțialitatea, dreptul de a contesta orice act sau orice fapt al controlului, transparența și previzibilitatea, interesul public și protecția drepturilor persoanei etc. Iar ca rezultat, vom răspunde cerințelor ce țin de asigurarea transparenței asupra modului de desfășurare a activităților autorităților responsabile, de sporirea nivelului de încredere a societății și a organelor abilitate de supravegherea și monitorizarea domeniului dat.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde

anticorupție

Ținem să menționăm că proiectul de lege în comparație cu prevederile Codului audiovizualului la copartimentul „Transparența decizională” este mai bine reglementat, atât din punct de vedere al accesului la informația de interes public (informații ce țin de activitatea Consiliului audiovizualului și a alor organe investite în acest domeniu, inclusiv privind proprietarii serviciilor media audiovizuale), cât și a asigurării transparenței în procesul decizional (rapoarte, decizii). Un principiu de bază care, în opinia noastră, este foarte binevenit și important în sistemul dat, este transparența proprietății radiodifuzorului. Acest principiu presupune că furnizorii de servicii media sunt obligați să asigure accesul simplu, direct și permanent al publicului la informații ce țin de: numele persoanelor responsabile de conducere, coordonatele furnizorilor de servicii media, organismele de reglementare etc.

Însă, în proiect au fost atestate și indentificate incompatibilități cu standardele anticorupție internaționale și naționale. Astfel, la art. 113 lit. p), q) din proiect, se prevede că radiodifuzorul public este obligat să prezinte de două ori pe an dări de seamă care vor viza expres modul în care se respectă politica editorială și modul în care este îndeplinit planul financiar și un raport de activitate. Suntem de părerea că acest tip de informații trebuie să fie publice, fiind plasate pe pagina oficială a radiodifuzorului sau a CA, în vederea respectării și asigurării transparenței în procesul decizional în cadrul instituției.

În acest sens vin și standardele internaționale, și anume Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției care prevede că fiecare stat ia, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsurile necesare pentru a spori transparența administrației sale inclusiv în ceea ce privește organizarea, funcționarea și procesele de activitate. Aceste măsuri pot include, în special: adoptarea de proceduri sau reglementări care să permită publicului obținerea informației asupra organizării, funcționării și proceselor decizionale, publicarea informațiilor, inclusiv a eventualelor rapoarte de activitate.

În baza celor expuse mai sus, propunem ca proiectul să fie completat cu prevederi de rigoare, care ar garanta transparența activității subiecților care sunt beneficiari de servicii media audiovizuale, precum și ar facilita accesul la informație pentru persoanele interesate.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigue

La art. 96 din proiect „Anularea licenței audiovizuale”

Cuvântul „anulare” nu corespunde terminologiei utilizate în procedurile de licențiere. În cazul dat Consiliul Audiovizualului este în drept să retragă licența audiovizuală dacă nu sunt respectate condițiile prevăzute în articolul enunțat mai sus.

Recomandarea: Propunem de substituit, în textul art. 96 din proiect, cuvântul „anulare” cu cuvântul „retragere”.

La art. 110 lit. a) din proiect „radiodifuzorii publici naționali – Compania „Radio Moldova”, „Compania TV Moldova 1”

La etapa actuală instituția publică națională a audiovizualului este Compania „Teleradio-Moldova”, care este un serviciu public de radiodifuziune și televiziune independent editorial, care oferă servicii de programe întregii societăți din Republica Moldova, cu acoperirea întregului teritoriu. Pînă în prezent statutul juridic al radiodifuzorului public național nu a fost reorganizat, pe cînd în proiect se propune modificare companiei date în „Radio Moldova”, „Compania TV Moldova 1”. Considerăm că este prematur de a propune o astfel de modificare în cod, fără a face o analiză strategică în documentele de politici din domeniul dat, ca ulterior să instituim în cod noi reglementări cu privire la noul statut al radiodifuzorului public național. Drept urmare, propunem de a menține statutul radiodifuzorului public național.

Recomandarea: *În contextul analizei expuse mai sus, propunem de a substitui sintagma „Radio Moldova”, „Compania TV Moldova 1” cu sintagma „Teleradio-Moldova”. De asemenea, pentru nuanțarea adecvată a normei propunem de definit noțiunea de „Teleradio-Moldova” cu următorul conținut: „Compania Teleradio-Moldova este o instituție publică de radiodifuziune și televiziune independentă editorial, precum și în activitatea sa de creație, autonomă instituțional, constituită în baza capitalului financiar public, care în condițiile prezentului cod, oferă servicii de programe întregii societăți din Republica Moldova, cu acoperire a întregului teritoriu al Republicii Moldova.”*

De asemenea, propunem de completat art. 110 din proiect cu un nou alineat care să prevadă că „statutul Companiei Teleradio-Moldova este aprobat de Consiliul Audiovizualului”.

La art. 125 alin. (1) lit. o) din proiect „aprobă plafonul maxim al creditelor bancare pe care le poate solicita directorul general fără aprobarea Consiliului de Supraveghere”

Norma este una confuză și contradictorie, deoarece în prima parte a acesteia se prevede că Consiliul de Supraveghere are atribuția de a aproba plafonul maxim al creditelor bancare solicitate de directorul general, iar a doua parte se contrazice precizând că nu este necesară aprobarea organului de supraveghere.

Recomandarea: *Propunem de exclus sintagma „fără aprobarea Consiliului de Supraveghere”.*

2. Conflicte ale normelor de drept

La art. 83 din proiect „Finanțarea Consiliului Audiovizualului”

Obiecție relatăm la aspectul cu privire la finanțarea CA din subvențiile de la bugetul de stat, care potrivit normei de la alin. (2) art. 83 se aprobă pe o perioadă de 5 ani, iar cotele anuale să fie precizate în legea bugetului de stat pentru fiecare an. Din punct de vedere al sistemului și procesului bugetar (Legea nr. 847/96) bugetul de stat se aprobă anual de către Parlament ca urmare a estimărilor de venituri și cheltuieli pentru un an bugetar și nu pe 5 ani înainte cum se propune prin proiect. Prin urmare, normele de la alin. (2), (3) și (4) al art. 83 din proiect sunt contradictorii cu normele legale, motiv pentru care propunem de exclus aceste alineate.

Recomandarea: Recomandăm de exclus alin. (2), (3) și (4) ale art. 83 din proiect, întrucât contravine procedurii de elaborare a bugetului de stat. Iar pentru nuanțarea adecvată a normei de prevăzut că Consiliul Audiovizualului va prezenta anual Parlamentului proiectul de buget în care se va estima costul activităților desfășurate de consiliu în exercitarea atribuțiilor sale.

La art. 132 „Funcționarea radiodifuzorului comunitar” din proiect

Se prevede că radiodifuzorul comunitar poate utiliza spații de emisie pe frecvențe și canale aparținând altor radiodifuzori și/sau distribuitori de servicii, în temeiul unui acord semnat între părți și avizat de Consiliul Audiovizualului. Contractul în cauză este încheiat pe o durată nu mai scurtă de 2 ani, iar alin. (8) al art. 132 din proiect, prevede că licența audiovizuală a radiodifuzorului comunitar are termen de valabilitate nelimitat. Prin urmare, constatăm că normele în cauză se contrazic din punct de vedere al termenului de emisie. Mai mult decât atât, nu este prevăzută procedura de avizare a acestui acord (modalitatea de depunere a actelor, temenul de examinare, etc.) de către consiliu, iar litigiile apărute între radiodifuzorul comunitar și alte părți (potrivit alin. (7) art. 132 din proiect) sunt soluționate nu numai pe cale amiabilă de către Consiliul Audiovizualului, dar și în contegios administrativ. Articolul în cauză este unul general, ceea ce va duce la interpretarea și aplicarea defectuoasă a normelor.

Recomandarea: Propunem de exclus contradicțiile din articolul dat, ceea ce vizează termenul contractului de utilizare a spațiilor de emisie pe frecvențe și canale, și anume de stabilit valabilitatea acestuia, precum și prevăzut procedura de depunere a actelor pentru acest serviciu.

3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

4. Discreții excesive ale autorităților publice

La art. 27 alin. (2) din proiect, „alte forme de comunicări comerciale audiovizuale, prevăzute în codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale”.

Referitor la acest subiect ne-am expus în linii generale la compartimentul „1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup sau individuale, în lipsa unei justificări a interesului public” din raport. Suplimentar menționăm că la aspectele ce țin de drepturi, obligații și tipuri de licențiere în sfera dată este necesar a fi prevăzute în codul audiovizualului, iar codurile care urmează a fi elaborate pe anumite segmente (Codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale, Codul de reglementare al conținutului pentru copii), trebuie să reglementeze semnificația și conținutul normelor instituite de CA.

În acest context propunem de revizuit toate capitolele din cod unde se face trimitere la Codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale și Codul de reglementare al conținutului pentru copii, pentru a reglementa exhaustiv în cod toate formele, tipurile, excepțiile și condițiile etc. cu privire la furnizarea de servicii media audiovizuale.

Recomandarea: În vederea excluderii unor discreții în procesul prestării comunicărilor comerciale audiovizuale, propunem de prevăzut exhaustiv formele de comunicare a furnizorilor de servicii media. Această obiecție este valabilă și pentru art. art. 27 alin. (1), 31 alin. (31), 36 alin. (1) lit. d), 37 alin. (3), art. 43 alin. (1) lit. c), 48 alin. (1) lit. e), 50 alin. (2), 55 alin. (2), 64 alin. (2) lit. g), 70 alin. (1) lit. f), 72 alin. (2).

La art. 51 alin. (1) lit. b) potrivit proiectului „în art. 47 alin. (2) lit. b) –doar în cazul în care valoarea materială a bunurilor și/sau a serviciilor oferite este semnificativă și nu mai mică decât cea prevăzută în Codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale”

Norma în cauză este una discreționară, deoarece nu este stabilită valoarea materială a bunurilor și/sau serviciilor care vor fi plasate în programe cu titlu oneros. Potrivit dispoziției, acest drept va fi reglementat în codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale.

Mai mult decât atât, nu este stabilită „valoarea semnificativă” a bunurilor sau a serviciilor care vor fi plasate cu titlu oneros în programe. De asemenea, nu susținem propunerea ca valoarea dată să fie stabilită în codul enunțat mai sus, deoarece nu ține de obiectul de reglementare a codului. Astfel, cum am afirmat mai sus codul în cauză trebuie să descrie și să reglementeze conținutul comunicărilor comerciale (sponsorizare, publicitate, teleshopping etc.), iar dreptul și valoarea materială a bunurilor sau serviciilor fac obiectul de reglementare al codului audiovizualului.

Astfel de norme trebuie de exclus, întrucât în situația în care nu se va stabili exact valoarea bunurilor sau serviciilor care vor fi plasate în program cu titlu oneros, va subzista pericolul interpretării și aplicării discreționare a conținutului acestora.

Recomandarea: Pentru a exclude aplicarea discreționară a prevederilor propunem de prevăzut expres și exhaustiv valoarea materială a bunurilor sau serviciilor care vor fi plasate în programe cu titlul oneros, iar prevederile cu privire la „oferta semnificativă” și „Codul cu privire la comunicările comerciale audiovizuale” să fie excluse.

La art. 62 alin. (2) lit. d),(3) din proiect, „lit. d) pentru produse medicamentoase, vitamine, suplimente alimentare...”, „alin. (3) prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. d), publicitatea pentru produsele medicamentoase...”

La articolul 62 alin. (2) se prevăd condițiile pentru care este interzisă difuzarea publicității și teleshopping-ului. Restricția de la lit. d) alin. (2) al articolului dat este pentru produsele medicamentoase, vitamine, suplimente alimentare, nutrienți, suplimente nutritive și tratamente medicale prezentate de personalități ale vieții publice, culturale etc. De la această regulă generală și obligatorie se propune derogare, prin alin. (3) „prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. d), publicitatea pentru produsele medicamentoase, difuzată într-o formă prescurtată de furnizorul de servicii media, poate include avertizarea: „Se recomandă citirea cu atenție a prospectului” din proiect. Această normă este una discreționară, deoarece se creează o porțiță legală (derogare) în vederea difuzării produselor medicamentoase care sunt recomandate de personalități ale vieții publice, culturale etc. și care încurajează consumul produsului dat. O astfel de derogare nu trebuie de acceptat, întrucât va leza substanțial scopul proiectului, și anume respectarea interesului public și protecția drepturilor persoanei.

Recomandarea: Propunem de exclus alin. (3) al art. 62 din proiect, în contextul analizei expuse mai sus.

La art. 76 alin. (2) din proiect „Cu 60 de zile înainte de expirarea mandatului de membru al Consiliului Audiovizualului președintele comisiei parlamentare de specialitate emite o invitație...”

Norma dată nu concretizează tipul zilelor (zile calendaristice, lucrătoare). Lacuna dată va acorda persoanelor responsabile competența (președintele Consiliului Audiovizualului) de a institui și de a prelungi termenul fără restricții sau fără obligația de a oferi o justificare clară pentru asemenea prelungiri. În opinia noastră, este necesar de a atrage o atenție sporită la stabilirea termenilor clare pentru luarea deciziilor și a informării (acceptare sau refuz a licitației). La aplicare, toate aceste deficiențe vor spori considerabil manifestările coruptibile a persoanelor responsabile de aplicarea procedurilor în domeniul dat.

Recomandarea: Astfel, pentru a nu admite interpretări abuzive, propunem de completat în fiecare caz termenul ce ține de de efectuare a procedurii cu cuvântul „lucrătoare”. Ne referim la art. art. 76 alin. (2), (3), (5), 78 alin. (6), 79 alin. (2), 82 alin. (3), 84 alin. (11), 86, 87 alin. (3), 91 alin. (2), (4), 92 alin. (5), (9), 93 alin. (3), 94 alin. (4), 97 alin. (3) lit. d), 98 alin. (5), (11), 105 alin. (8), 123 alin. (2) lit. a), b), c), 124 alin. (2), 126 alin. (11).

La art. 76 alin. (4) din proiect „în urma evaluării dosarelor de concurs și a prestației candidaților la dezbateri televizate comisia parlamentară de specialitate organizează audieri publice în caz de necesitate...”

Sintagma „în caz de necesitate” este una discreționară, deoarece acordă dreptul comisiei parlamentare să decidă la propria latitudine cazurile când candidații vor participa la audieri publice și când nu, în dependență de anumite interese față de candidat. Considerăm drept inoportună norma dată, prin faptul că este una coruptibilă din punct de vedere procedural.

Recomandarea: Pentru a nu admite careva favorizări față de anumiți candidați la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului, propunem de prevăzut expres cazurile când vor fi aplicate audierile publice.

La art. 97 alin. (3) din proiect „Consiliul Audiovizualului poate restrânge dreptul de liberă retransmisie a unui anumit serviciu...”

Sintagma „poate restrânge” în contextul dat este una discreționară, datorită faptului că acordă CA competența de a restrânge sau nu temporar dreptul la libera retransmisie a unui serviciu de programe provenind din statele membre ale Uniunii Europene sau din statele care sunt parte la Convenția europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră, deși aceste încălcări au avut loc, în dependență de interes sau scop (avantaje, beneficii etc.). Considerăm că încălcările admise de subiecții invocați mai sus aspra respectării demnității umane și a drepturilor fundamentale ale omului, protecția minorilor etc. trebuie să fie restrânse, iar cuvântul "poate" lasă loc de interpretare.

Recomandarea: În vederea excluderii discreționarului din partea CA, propunem de exclus cuvântul „poate”.

La art. 98 alin. (1), (11) din proiect „Distribuitorul de servicii poate modifica oferta de servicii de programe, aprobată de CA , în proporție de mai mare de 10%...”

Această normă este una discreționară, deoarece permite distribuitorului să modifice oferta de servicii de programe pînă la 10% fără acordul consiliului, iar de la 10% cu acordul autorității. Considerăm că orice modificare trebuie să fie coordonată și notificată de CA, fără a pune careva limite, pentru a nu admite încălcări în procesul de retransmisie a serviciilor de programe.

De asemenea, la alin. (1) al art. 98 din proiect, este prevăzut că pe lângă faptul că orice persoană juridică este în drept să solicite CA eliberarea unei licențe de retransmisie pentru retransmisia serviciilor de programe, acesta este obligat să ceară acordul producătorului serviciilor de programe preconizate pentru retransmisie.

Recomandarea: Pentru a nu admite abuzuri sau încălcări în cazul modificării ofertei de servicii de programe, propunem de reformulat alin. (1) al art. 98 cu următorul conținut: „Distribuitorul de servicii modifică oferta de servicii de programe, aprobată de Consiliul Audiovizualului doar cu acordul acestuia. Consiliul ia decizia în termen de 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării distribuitorului de servicii. În caz de refuz Consiliul Audiovizualului va informa distribuitorul despre motivele neacceptării.”
La alin. (1) al art. 98 din proiect propunem de completat cu fraza: „Retransmisia serviciilor de programe de către distribuitorii de servicii se face în baza licenței de retransmisie eliberată de Consiliul Audiovizualului și cu acordul producătorului serviciilor de programe preconizate pentru retransmisie”.

La art. 115 din proiect „Funcționarea radiodifuzorului public”

La articolul dat se prevede că funcționarea radiodifuzorului public este asigurată de către Comitetul managerial, iar supravegherea acestuia se va efectua de către un organ de supraveghere, fără a prevedea expres acest organ. De asemenea, este discreționară și norma de la alin. (5) al art. 115 care prevede că componența comitetului managerial, și anume pe lângă directorul general al radiodifuzorului public care exercită și funcția de președinte și directorii de servicii de programe, să fie incluse și alte persoane din rândul conducătorilor subdiviziunilor radiodifuzorului public.

Dat fiind faptul că urmează să se instituie un organ colegial care va asigura conducerea curentă a radiodifuzorului public, propunem ca acesta să stabilească exact numărul de membri care vor face parte din comitet, pentru a nu lăsa la discreția directorului general acest drept.

Recomandarea: Propunem de prevăzut expres organul care va fi responsabil de supravegherea radiodifuzorului public, precum și numărul și categoria de persoane care vor avea calitate de membri ai comitetului.

La art. 117 alin. (3) lit. f) din proiect „activitatea membrilor Consiliului de calificare este remunerată, per ședință de concurs, în cazurile prevăzute de legislația în vigoare, în mărimea stabilită de directorul general”

Una din atribuțiile de bază ale directorului general al Comitetului managerial este angajarea și concedierea personalului, numirea șefilor departamentelor și ai conducătorilor unităților direct subordonate, în bază de concurs. Acest concurs va fi organizat de către Consiliul de calificare, format din reprezentanți ai Comitetului managerial, organului de supraveghere, sindicatului de ramură, societății civile și un cadru academic.

În cazul dat lipsește procedura și condițiile de selectare a membrilor Consiliului de calificare, acest drept se lasă la discreția directorului Comitetului managerial. Considerăm că lipsa acestor norme reprezintă un factor de coruptibilitate, în procesul de numire a membrilor consiliului dat, întrucât directorul, în dependență de interes sau scop, va selecta persoanele interesate fără a avea la bază careva condiții legale. De asemenea, este discreționară și norma de la lit. f) alin. (3) al articolului enunțat mai sus, întrucât nu este prevăzută mărimea salariului pentru activitatea membrilor din consiliul de calificare, acest drept fiind lăsat la discreția directorului. În opinia noastră, este necesar de stabilit cuantumul bănesc care va fi aplicat membrilor consiliului, pentru a exclude careva discreții a persoanei responsabile.

Recomandarea: Propunem de completat art. 117 din proiect cu norme care să prevadă procedura și condițiile de selectare și numire a membrilor Consiliului de calificare, precum și cuantumul bănesc care va fi achitat membrilor consiliului.

La art. 130 „Radiodifuzorii comunitari” din proiect

Prin proiect se propune un nou concept în domeniul audiovizualului, și anume „Radiodifuzorii comunitari”, care sunt constituiți de către comunitate, funcționează pentru comunitate, sunt gestionați de către comunitate și sunt finanțați din contribuția comunității (potrivit art. 130 alin. (1) din proiect). Acest concept nu este suficient reglementat la aspectele cu privire la definirea termenului, la constituirea și funcționarea radiodifuzorului comunitar, la conducerea și supravegherea acestuia și la susținerea și lichidarea activității radiodifuzorului.

Recomandarea: Dat fiind faptul că prevederile capitolului IX „Radiodifuzorii comunitari” nu reglementează clar procedurile de constituire și funcționare a radiodifuzorului comunitar, precum și procesele de supraveghere și suspendare/anulare a acestor subiecți, propunem excluderea acestuia din proiect.

La art. 131 din proiect „Constituirea radiodifuzorilor comunitari”

Se prevede că radiodifuzorii comunitari sunt constituiți de persoane fizice sau juridice, care convoacă o întrunire generală reprezentativă a comunității și decid referitor la constituirea și administrarea radiodifuzorului comunitar, supravegherea și finanțarea activității acestuia și la modul de supraveghere și lichidare a acestui subiect. De asemenea, la întrunire se stabilește modul de adoptare a deciziilor prin procedura de vot.

Normele date sunt lacunare și discreționare, deoarece nu este stabilită procedura de constituire a radiodifuzorului public, acest drept se lasă la latitudinea „întrunirii generale reprezentative a comunității”, ceea ce, în opinia noastră, este inacceptabil din punct de vedere procedural. Astfel, orice organ instituit trebuie să dispună de un statut juridic, ne referim aici la denimirea organului, la procedura de alegere a membrilor și numărul acestora. Aceste reglementări trebuie să fie prevăzute expres în codul audiovizualului, pentru a nu admite promovarea de interese de grup în detrimentul interesului public.

Recomandarea: Propunem de analizat suplimentar articolul în cauză, prin reglementarea clară și exhaustivă a proceselor de constituire și administrare a

radiodifuzorilor comunitari.

La art. 133 din proiect „Conducerea și supravegherea radiodifuzorului comunitar”

La articolul dat se prevede că conducerea radiodifuzorului este exercitată de către un „organ administrativ”, iar modul de desemnare și competențele acestuia pot fi stabilite de către un organ de supraveghere, dacă întrunirea generală reprezentativă a comunității nu decide altfel. Norma în cauză este una discreționară, întrucât nu este prevăzută expres modalitatea și criteriile de constituire a acestui organ (organ administrativ). Acest drept pe deoparte se lasă în competența consiliului, iar pe de altă parte în competența întrunirii generale dacă decide altfel, ceea ce nu este corect din punct de vedere procedural. Modalitatea de desemnare a membrilor acestui organ, precum și competențele acestora trebuie să fie stabilite în cod, întrucât lipsa normelor date va crea abuzuri de către radiodifuzorii comunitari în procesul de constituire a organului administrativ.

Un alt aspect discreționar care va crea oportunități de corupție, îl constituie normele cu privire la supravegherea radiodifuzorului comunitar. Astfel, supravegherea, potrivit alin. (2) al art. 133 din proiect, poate fi exercitată de un organ de supraveghere, iar competența, modul de desemnare și competențele acestuia sunt decise de către întrunirea generală reprezentativă a comunității, dacă întrunirea nu va decide altfel. În cazul dat nu este prevăzută expres organul care va efectua controlul activității radiodifuzorului. Mai mult decât atât, modalitatea de desemnare și competența acestuia este decisă de întrunirea generală reprezentativă a comunității. Atestăm aceeași situație identificată la capitolul privind conducerea radiodifuzorului, inclusiv lipsa mecanismului de control. Toate aceste deficiențe vor crea abuzuri de către responsabili și vor prejudicia interesul public.

Recomandarea: În contextul analizei expuse mai sus, propunem de prevăzut procedurile și criteriile de constituire a organului administrativ, precum și modalitatea de desemnare a membrilor acestui organ și competențele acestora.

La art. 135 „Suspendarea și lichidarea activității radiodifuzorului comunitar” din proiect

Se prevede că suspendarea activității radiodifuzorului comunitar este decisă de întrunirea generală reprezentativă a comunității, convocată la inițiativa organului de supraveghere, dacă întrunirea nu va decide altfel.

Norma este discreționară cu un înalt nivel de coruptibilitate, deoarece acordă dreptul întrunirii generale reprezentative a comunității să decidă la propria discreție cazurile de suspendare și lichidare a radiodifuzorului comunitar, după anumite interese, eventual neconforme cu procedurile stabilite în codul audiovizualului. Procedurile date (suspendare sau anulare) trebuie să fie stabilite expres în cod, pentru a nu crea careva abuzuri de către responsabili, iar Consiliul Audiovizualului este autoritatea care reglementează aceste procese. Aceeași situație este identificată la art. 134 alin. (2) din proiect, care prevede că „executarea bugetului este supravegheată și controlată în modul stabilit de întrunirea generală reprezentativă a comunității”. Este un drept excesiv care nu ține de competența acestui organ (întrunirea generală), dar ține de competența Consiliului de Supraveghere din cadrul Consiliului Audiovizualului, întrucât este organul responsabil de supravegherea activității radiodifuzorilor.

Recomandarea: Propunem de prevăzut temeiurile de suspendare a activității radiodifuzorului comunitar. Iar organul responsabil de reglementarea acestui proces va fi Consiliul Audiovizualului.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

La art. 77 alin. (5) lit. f), g) din proiect „absență motivată sau nemotivată, de la cel puțin 7 ședințe consecutive”, „imposibilitatea de a-și exercita funcția pentru o perioadă mai mare de 4 luni, în mod neîntrerupt, stabilită prin acte doveditoare”

Considerăm că norma de la alin. (5) lit. g) art. 77 este o cerință excesivă, întrucât survenirea vacanței funcției de membru al Consiliului Audiovizualului în caz de absență motivată de la cel puțin 7 ședințe nu constituie temei pentru a-l destitui din funcție. Însuși din noțiune reiese că acest tip de absențe sunt justificate prin documente confirmative (în caz de boală sau deplasare de serviciu etc.), ceea ce nu permite de a numi o altă persoană în această funcție. O altă situație este cu vacanța funcției în caz de absențe nemotivate a membrului CA, ceea ce constituie temei de a anunța concurs pentru suplinirea funcției de membru al CA. Propunem de exclus această tratare contradictorie dintre noțiunea de „absență motivată” și „absență nemotivată”.

Recomandarea: Recomandăm de a exclude sintagma „motivată sau”, iar norma de la lit. f) propunem de a fi reformulată cu următorul conținut: „în cazul incapacității de îndeplinire a atribuțiilor constatate prin examen medical de specialitate”.

La art. 82 alin. (6) din proiect „În cazul adoptării hotărârii Parlamentului de respingere a raportului anual al CA, Președintele Republicii Moldova revocă din funcție președintele CA...”

Revocarea președintelui CA pe motiv de respingere în Parlament a raportului anual al CA este o cerință excesivă. Oportun ar fi ca în situația în care Parlamentul respinge raportul anual al CA, acesta să prezinte un program de măsuri concrete pentru remedierea curenților semnalate. Iar în caz că sunt depistate încălcări a legalității deciziilor, activității, precum și a corectitudinii și transparenței operațiunilor financiare ale CA, să fie trase la răspundere persoanele responsabile, în fiecare caz în parte, pentru încălcările săvârșite. Nu negăm necesitatea responsabilizării președintelui CA de rezultatele negative ale activității în domeniul dat, ținând cont că acest segment este unul sensibil, atât din punct de vedere al politicului, cât și din punct de vedere al interesului public, dar în caz că sunt depistate abuzuri în procedură, delapidări, escrocherii, persoanele vinovate să fie trase la răspundere contravențională, civilă, penală inclusiv revocarea acestora pentru faptele comise.

Recomandarea: Propunem de analizat suplimentar oportunitatea normei date prin prisma obiecției invocate mai sus, iar o variantă ar fi prevederea în vigoare la art. 49 alin. (3) al Codului audiovizualului (în situația în care Parlamentul respinge raportul anual al Consiliului Coordonator al Audiovizualului, acesta este obligat ca, în termen de 30 de zile lucrătoare, să prezinte un program de măsuri concrete pentru remedierea curenților semnalate).

La art. 100 alin. (1) din proiect „Licența tehnică este eliberată de către autoritatea administrației publice centrale de specialitate în termen de 60 de zile calendaristice”

Termenul de 60 de zile instituit pentru eliberarea licenței tehnice, în opinia noastră, din punct de vedere procedural este unul mare. În cazul dat, considerăm că este suficient 15 zile pentru ca autoritatea administrației publice centrale de specialitate să ia decizia cu privire la eliberarea licenței tehnice.

Recomandarea: Propunem de modificat termenul de eliberare a licenței tehnice, și anume de substituit sintagma „60 de zile” cu sintagma „15 zile”.

La art. 121 din proiect „Taxa de abonament”

Prin articolul dat se propune un concept nou în domeniul audiovizualului, și anume aplicarea unei taxe pentru serviciul public de radiodifuziune și televiziune, denumită „taxă de abonament”, care va fi aplicată persoanelor fizice cu domiciliul în RM, precum și persoanelor juridice, inclusiv filialelor, sucursalelor, agențiilor și reprezentanțelor din RM ale persoanelor juridice străine. Cuantumul taxelor de abonament, modalitatea de încasare și scutire, penalitățile de întârziere, pe categorii de plătitori, potrivit proiectului, urmează a fi stabilite în Codul fiscal, iar taxa dată să fie inclusă în factura lunară pentru consumul de energie electrică (potrivit art. 120 alin. (8) din proiect).

În opinia noastră, instituirea acestei taxe este o cerință excesivă care se pune nejustificat pe seama consumatorului, deși acesta este deja taxat pentru utilizarea serviciilor de programe, prin bonurile de prestare a serviciilor de programe din partea furnizorilor de servicii media. Mai mult decât atât, prin proiect nu este definită noțiunea de "taxă de abonament".

Un alt aspect care creează discrepanțe de procedură, este norma de la alin. (4) al articolului expus mai sus, care prevede că procedura privind efectuarea controlului, constatarea contravențiilor, aplicarea sancțiunilor și penalităților de întârziere în cazul sustragerii de la plata taxelor de abonament de către deținătorii de receptoare de radio și de televiziune, să fie stabilite prin hotărâre a Parlamentului.

Astfel, menționăm că din punct de vedere procedural, ne referim aici la aspectele de ordin fiscal și contravențional, cât și la aspectul tehnic legislativ, aprobarea normei date printr-o hotărâre a Parlamentului nu este acceptabilă. Aceste proceduri țin de domenii de reglementare diferite și nu fac obiectul de aplicare a unei hotărâri a Parlamentului. Considerăm că bugetul radiodifuzorului public, care pe lângă alocațiile de la bugetul de stat, dispune de suficiente venituri (sume încasate din comunicațiile comerciale audiovizuale, din amenzi și despăgubiri civile, din publicitate comercială, donații și sponsorizări etc., potrivit art. 120 alin. (7) din proiect) va putea acoperi cheluielile curente ce țin de activitățile radiodifuzorului public.

În acest context reținem că instituirea acestei taxe este una nejustificată, motiv pentru care nu susținem această normă.

Recomandarea: Propunem de exclus art. 121, alin. (7) lit. b), alin. (8) lit. a), b) din proiect, întrucât este o cerință excesivă față de consumator.

La art. 126 alin. (8) lit. e) din proiect „absența la 7 ședințe ale Consiliului pe durata de 12 luni”

Se prevede că vacanța funcției de membru al Consiliului de Supraveghere va surveni în caz de absență de la 7 ședințe ale consiliului pe durata a 12 luni. Această normă este una excesivă, întrucât survenirea vacanței funcției de membru al consiliului în caz de absență la cel puțin 7 ședințe, fără a nu preciza temeiul acestei lipse, nu constituie motiv pentru a-l destitui din funcție. În cazul când absențele sunt justificate/motivate (în caz de boală sau deplasare de serviciu etc.) prin documente confirmative, acest fapt nu poate constitui temei de eliberare a persoanei. O altă situație este cu vacanța funcției în caz de absențe nemotivate din partea membrului consiliului, ceea ce ar constitui temei de a anunța concurs pentru suplینirea funcției vacante.

Recomandarea: Propunem de completat după cuvîntul „absență” cu cuvîntul „nemotivat”.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

La art. 117 alin. (3) lit. f) din proiect „activitatea membrilor Consiliului de calificare este remunerată, per ședință de concurs, în cazurile prevăzute de legislația în vigoare, în mărimea stabilită de directorul general”

Din analiza normei constatăm că lipsește procedura și condițiile de selectare a membrilor Consiliului de calificare, acest drept se lasă la discreția directorului Comitetului managerial. Mai mult decât atât nu este asigurat accesul persoanelor interesate de activitatea consiliului dat (decizii, rapoarte, numiri etc.) la informația necesară pentru a-și exercita drepturile și obligațiile ce le revin. Considerăm că lipsa acestor norme reprezintă un factor de coruptibilitate, în procesul de numire a membrilor consiliului dat, întrucât directorul, în dependență de interes sau scop, va selecta persoanele interesate fără a avea la bază careva condiții legale.

În contextul celor menționate mai sus, propunem ca proiectul să fie completat cu prevederi de rigoare, care ar garanta transparența activității Consiliului de calificare, precum și accesul la informație pentru persoanele interesate.

Recomandarea: Propunem de completat articolul în cauză cu norme care ar asigura transparența decizională și accesul la informație pentru persoanele interesate.

7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control

Implementarea prevederilor proiectului nu presupune aplicarea cărorva mecanisme suplimentare de control.

8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare

Proiectul nu implică careva responsabilități și nu necesită referințe exprese la responsabilitate și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor sale.

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărîrea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Natalia Cheptea
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
24 Februarie 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a
Centrului Național Anticorupție - www.cna.md*