



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

asupra nivelului coruptibilității proiectului

de lege cu privire la modificarea și completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova

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, 35 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

c. Scopul promovării proiectului. Prin proiect se propune modificarea Codului audiovizualului pentru asigurarea și protecția drepturilor consumatorilor de programe de recepționare informații corecte și obiective, pe de o parte și asigurarea drepturilor radiodifuzorilor la libertatea de exprimare și editorială pe de altă parte.

În vederea asigurării securității informaționale a statului, neadmiterii informațiilor cu impact negativ care pot atenta asupra suveranității, independenței și integrității teritoriale a statului, respectării drepturilor omului, precum și pentru corelarea cadrului normativ național la standardele internaționale se propune de a interzice transmisia și retransmisia posturilor de televiziune și radio care conțin programe sau emisiuni informative, informativ-analitice, militare, care nu sunt produse în statele membre ale UE, precum și în statele care nu au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră.

Cu toate acestea, în urma efectuării unei analize detaliate a propunerilor, am constatat că implementarea proiectului va genera o serie de riscuri pentru cadrul național privind audiovizualul, precum diminuarea ponderii produsului propriu, autohton și operelor europene (de la 19 la 8 ore) și mai ales a programelor realizate în limba română (de la 15 la 4 ore), scoaterea unor categorii de radiodifuzori de sub jurisdicția Republicii Moldova.

d. Suficiența argumentării. Au fost respectate rigorile impuse de art.20 al Legii nr.780/2001 privind actele legislative, cu stabilirea condițiilor și premiselor elaborării proiectului, cu analiza unor prevederi propuse, cu prezentarea finalităților urmărite prin implementarea noilor reglementări, cu prezentarea efectelor pentru dezvoltarea radiodifuzorilor naționali.

Deși argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării și promovării proiectului, în urma analizei conținutului concret al reglementărilor, au fost

constatate riscuri ale procesului de implementare.

1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli financiare suplimentare.

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

Prin stabilirea cotelor minime pentru produsul autohton (de 8 ore din volumul zilnic) sunt promovate interesele anumitor radiodifuzorilor și producătorilor de programe independenți din Republica Moldova. Aceste limite minime pentru difuzarea produsului autohton va putea servi ca un „filtru” pentru excluderea radiodifuzorilor care deși difuzează produs/programe proprii, autohtone și opere europene, totuși nu au suficiente resurse financiare pentru a difuza zilnic 8 ore de produs autohton, și prin urmare nu vor îndeplini cerințele stabilite de Codul audiovizualului.

2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

Asigurarea transparenței în procesul decizional. La momentul examinării, proiectul legii de modificare a codului audiovizualului și nota informativă la acesta erau publicate pe site-ul Parlamentului Republicii Moldova: www.parlament.md, ceea ce atestă faptul că sunt întrunite cerințele impuse de prevederile art. 8-12 ale Legii nr.239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional.

II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

1. Formulări lingvistice ambigui

Pct.6.

La articolul 27

La alin.(1) după lit.h) se introduc literele i)-m) după cum urmează:

„i) nerespectarea prevederilor art.9 alin.(2) și (3) din prezentul cod;

j) incitarea publicului la ură națională, rasială sau religioasă;

k) incitarea explicită la violență publică în masă;

l) incitarea la acțiuni care au drept scop răsturnarea sau schimbarea prin violență a ordinii de stat sau încălcarea prin violență a integrității Republicii Moldova;

m) incitarea la acțiuni teroriste.”

Atragem atenția autorului asupra reglementării de la lit.l): „incitarea la acțiuni care au drept scop răsturnarea sau schimbarea prin violență a ordinii de stat sau încălcarea prin violență a integrității Republicii Moldova”. Formula textuală aleasă este periculoasă datorită falsei impresii pe care o creează, că, dacă aceste „acțiuni de răsturnare a ordinii de stat”, de „încălcarea a integrității Republicii Moldova” se vor face fără violență – atunci ar fi permise.

Recomandarea: Considerăm necesară perfecționarea formulei textuale, cu prevenirea oricăror atentate asupra ordinii de stat și integrității teritoriale a Republicii Moldova.

Pct.8.

Se introduce art.66/1 cu următorul conținut:

„Articolul 66/1. Măsurarea cotelor de audiență

Măsurarea cotelor de audiență se efectuează de către o companie selectată în baza unei licitații transparente cel puțin o dată la 5 ani conform procedurilor și condițiilor stabilite printr-un regulament aprobat de CCA.”

Din articolul propus nu este clară dispoziția normei: o dată la 5 ani va avea loc alegerea prin licitație a companiei care va măsura cotele de audiență, sau, odată la 5 ani se va măsura cota de audiență a radiodifuzorilor. În afară de aspectul reglementării ambigui, semnalăm asupra unei trimiteri „în alb”, adică dispoziția face trimitere la un Regulament care încă nu a fost elaborat și aprobat de CCA.

Recomandarea: Recomandăm detalierea normei propuse, astfel ca din conținut să fie clară selectarea companiei „pentru 5 ani” în cadrul unei licitații transparente, precum și eventualele măsurări anuale ale cotelor de audiență.

2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

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

Pct.3.

La articolul 4

alin.(1) se expune în redacție nouă după cum urmează:

„(1) În sensul prezentului cod, un radiodifuzor este considerat aflat sub jurisdicția Republicii Moldova dacă are sediul principal și mijloacele de producere în Republica Moldova, deține licență de emisie eliberată de Consiliul Coordonator al Audiovizualului și deciziile editoriale asupra serviciilor de programe sînt luate în Republica Moldova.”

Alineatele (2) și (3) se exclud iar alin.(4) și (5) devin (2) și (3).

Alineatele (2) și (3) se exclud iar alin.(4) și (5) devin (2) și (3).

Semnalăm asupra unei norme care reduce/îngustează considerabil cercul de subiecți aflați sub jurisdicția Republicii Moldova. Semnalăm asupra unei reglementări care dă naștere unui șir întreg de situații de vid normativ și norme în alb, deoarece de sub jurisdicția Republicii Moldova vor fi scoși o serie de radiodifuzori privați. Pentru a discerne efectele excluderii propuse este nevoie să analizăm întregul conținut al articolului 4 din Codul audiovizualului:

„Articolul 4. Radiodifuzorul aflat sub jurisdicția Republicii Moldova

(1) În sensul prezentului cod, un radiodifuzor este considerat aflat sub jurisdicția Republicii Moldova dacă întrunește una dintre următoarele condiții:

a) are sediul principal în Republica Moldova, iar deciziile editoriale asupra serviciilor de

programe sînt luate în Republica Moldova;

b) sediul lui principal se află în Republica Moldova, iar o parte majoritară a forței de muncă implicate în activitatea de difuzare activează în Republica Moldova;

c) deciziile editoriale asupra serviciilor de programe se iau în Republica Moldova, iar o parte majoritară a forței de muncă implicate în activitatea de comunicare audiovizuală activează în Republica Moldova sau într-un stat membru al Uniunii Europene în care radiodifuzorul își are sediul.

(2) Radiodifuzorii care nu întrunesc nici una dintre condițiile prevăzute la alin.(1) și nu sînt stabiliți în alt stat participant la Convenția europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră sînt considerați a fi în jurisdicția Republicii Moldova dacă se află în una dintre următoarele situații:

a) utilizează o frecvență acordată de autoritatea publică competentă din Republica Moldova;

b) utilizează o capacitate de satelit ce aparține Republicii Moldova;

c) utilizează o legătură ascendentă la satelit situată pe teritoriul Republicii Moldova.

(3) Dacă, în stabilirea jurisdicției aplicabile, criteriile prevăzute la alin.(1) și (2) nu sînt relevante, radiodifuzorul va fi considerat în afara jurisdicției Republicii Moldova.

(4) Dreptul de transmisie și dreptul de retransmisie a oricărui serviciu de programe al unui radiodifuzor, respectiv distribuitor de servicii, care se află sub jurisdicția Republicii Moldova sînt recunoscute și garantate în condițiile prezentului cod.

(5) Transmisia unui serviciu de programe de către un radiodifuzor aflat sub jurisdicția Republicii Moldova se poate face numai în baza licenței de emisie și a licenței tehnice. Retransmisia serviciilor de programe de către un distribuitor de servicii aflat sub jurisdicția Republicii Moldova se poate face numai în baza autorizației de retransmisie de programe și a licenței tehnice. Derogările de la alineatul respectiv sînt prevăzute la art.30 alin.(1) și (2).”

Prin reformularea art.4 alin.(1) a Codului audiovizualului și excluderea alineatelor (2) și (3) autorul scoate de sub jurisdicția Republicii Moldova o categorie întregă a radiodifuzorilor privați. Efectul direct al scoaterii de sub jurisdicția Republicii Moldova a radiodifuzorilor privați, care de altfel retransmit programele realizate în cadrul altor state (ne desemnate a CETT) pentru populația Republicii Moldova, este distrugerea mecanismelor juridice de responsabilizare a acestora de către stat, care în domeniul audiovizualului este reprezentat de CCA. Cu alte cuvinte, indiferent de intenția declarată a autorului, se creează un vid de reglementare pentru radiodifuzorii care utilizează o legătură ascendentă la satelit situată pe teritoriul Republicii Moldova. Acestor radiodifuzori privați nu li se vor aplica deciziile CCA deoarece ultimii nu se află sub jurisdicția Republicii Moldova.

Ne vom rezuma prin a spune că reglementarea propusă sabotează orice efort întreprins de autoritățile statului nostru de a responsabiliza radiodifuzorii publici și privați, și, de a preveni și exclude manipularea informațională. Propunerea este deosebit de nocivă climatului din spațiul mediatic al Republicii Moldova și prin urmare recomandăm păstrarea reglementării existente la art.4.

Recomandarea: Recomandăm eliminarea propunerii de la pct.3 al proiectului, prin care se reformulează art.4 alin.(1) a Codului audiovizualului și se exclud alineatele (2) și (3).

4. Discreții excesive ale autorităților publice

Pct.7.

Articolul 38 alin.(13)

„(13) În cazul în care, în termen de 6 luni, radiodifuzorul sau distribuitorilor de servicii nu a admis încălcarea repetată a prevederile prezentului cod pentru care a fost sancționat, sancțiunile anterioare se anulează.”

Făcând abstracție de la greșelile ortografice și sintactice, atenționăm asupra

lipsei/ambiguității procedurilor administrative. Este greu să intuim modul de realizare în practică a normei care stabilește anularea sancțiunilor aplicate anterior de către CCA unui radiodifuzor care timp de 6 luni nu a admis încălcarea repetată a Codului audiovizualului. Lucrurile se vor complica și mai mult dacă admitem ipoteza sancționării cu amendă. Nu putem intui ce se va întâmpla cu amenda plătită de către radiodifuzor sau de distribuitorul de servicii – va fi întoarsă sau nu – deoarece „anularea sancțiunii” înseamnă și anularea amenzii plătite. Nu este clar „mecanismul de reabilitare” – deși reabilitarea judiciară este instituție exclusivă a dreptului penal, stabilită de Codul penal la art.112. Ne declarăm scepticismul privind introducerea unui concept similar în cadrul Codului audiovizualului.

Recomandarea: Recomandăm excluderea articolul 38 alin.(13) din proiect.

5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor

Pct.5.

La articolul 11 alineatele (2) și (3) se vor expune în următoarea redacție:

„(2) Produsul autohton va constitui cel puțin 8 ore din volumul zilnic de emisie și va fi difuzat exclusiv (în totalitate) în intervalul orelor 06.00 – 24.00. Cel puțin 6 ore din produs autohton va fi difuzat în orele de maximă audiență, dintre care cel puțin 4 ore vor fi difuzate în limba de stat.”

Proiectul este promotorul intereselor radiodifuzorilor privați, a radiodifuzorilor care nu-și doresc menținerea și sporirea numărului și timpului rezervat programelor proprii, autohtone și operelor europene. Prin adoptarea noii formulări textuale a alin.(2) art.11, se instituie un „filtru” prin care sunt eliminați radiodifuzorii care deși difuzează producția proprie, autohtonă și opere europene, totuși nu întrunesc condiția (zilnică) de a realiza 8 ore de programe/producție autohtonă sau proprie.

La moment, art.11 alin.(2) din Codul audiovizualului nr.260/2006 stabilește că: „De la 1 ianuarie 2010, cel puțin 80% din volumul serviciilor de programe ale radiodifuzorilor vor constitui producție proprie, autohtonă și opere europene, din al căror volum 50% vor fi transmise în orele de maximă audiență.”

Art.11 alin.(3) din aceeași lege, stabilește că: „Până la 1 ianuarie 2007, producția proprie și autohtonă cu caracter informativ și analitic difuzată de radiodifuzor va fi nu mai puțin de 65% în limba de stat. Începând cu 1 ianuarie 2007, această producție va constitui nu mai puțin de 70%, iar din 1 ianuarie 2010, nu mai puțin de 80%.”

La un calcul simplu, 80% (a timpului de emisie) din 24 ore constituie 19,2 ore – care sunt rezervate exclusiv pentru producția proprie, autohtonă și opere europene. De asemenea, conform prevederilor cadrului normativ din vigoare, 80% din 19,2 ore = 15,36 ore – care constituie timpul rezervat programelor în limba română.

După cum observăm, autorul propune o reglementare cel puțin incoerentă, prin care se diminuează dramatic timpul de emisie destinat programelor/produției proprii, autohtone și operelor europene – de la 19,2 ore la 8 ore; dar mai ales cel destinat programelor realizate în limba română – de la 15,36 ore la 4 ore.

Propunem excluderea acestei reglementări, deoarece nu contribuie la protejarea patrimoniului lingvistic și cultural național. Ne permitem a spune că este o reglementare reacționară antiidentitară și antinațională.

Recomandarea: Propunem excluderea pct.5. din proiect.

6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării

transparenței.

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 Hotărârea 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

Roman Starașciuc
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție
27 Mai 2015

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