

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27.07.2006

(înregistrat în Parlament cu numărul 344 din 11 Septembrie 2014)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii pentru modificarea și completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27.07.2006 prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este Guvernul RM, autor nemijlocit - Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, 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.

Prin proiectul legii se propun modificări la Codul audiovizualului, care la rândul său reprezintă o lege organică. Alin. (5) art.9 al Legii 780/2001 stabilește în mod expres că modificarea, completarea și abrogarea legilor organice sau ale unor dispoziții ale acestora se fac, de regulă, prin lege organică, conform procedurii stabilite în acest sens.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Reieșind din cuprinsul notei informative, scopul actului este asigurarea cadrului legal corespunzător pentru implementarea televiziunii digitale terestre. În acest context, proiectul legii vine cu un șir de modificări și completări orientate spre crearea condițiilor normative pentru asigurarea tranziției de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră. Această tranziție este necesară pentru punerea în aplicare practică a deciziilor Conferinței Regionale Radiocomunicații (RRC-06) și a Acordului regional privind planificarea serviciului de radiodifuziune digitală terestră în Regiunea I, semnat în cadrul RRC-06, conform cărora începând cu 17 iunie 2015 difuziunea televiziunii analogice urmează a fi sistată, angajament asumat de 104 țări, inclusiv, Republica Moldova.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Cuprinsul notei informative reflectă condițiile care au stat la baza elaborării proiectului, finalitățile urmărite, principalele prevederi ale proiectului și impactul acestuia.

Totuși, un șir de modificări propuse prin proiectul legii, nu sînt argumentate de o manieră explicită și nu pot fi măcar deduse motivele unor atare modificări. Astfel, prin proiectul legii se propune substituirea noțiunii de "autoritate a administrației publice centrale de specialitate" prin sintagma "autoritatea publică centrală de reglementare a pieței serviciilor în domeniul comunicațiilor electronice și tehnologiei informației", fără a explica necesitatea în nota informativă de transmitere a competenței respective de la minister către o autoritate autonomă. Trebuie notat, în același sens, că utilizarea noțiunilor generice nu oferă suficientă claritate prevederilor legii, or, o persoană neinițiată nu va cunoaște cu precizie autoritatea responsabilă (denumire concretă).

Din informația prezentă pe pagina web a Parlamentului, notăm existența la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ a raportului de expertiză anticorupție a Centrului Național Anticorupție și avizele a 2 ministere: Ministerul Economiei și Ministerul Justiției. Reieșind din importanța proiectului de lege, acesta urma să fie transmis spre avizare tuturor instituțiilor publice interesate, să fie supus consultărilor publice cu societatea civilă, pentru formularea recomandărilor, iar, în final, avizele, sinteza recomandărilor recepționate trebuiau să fie anexate la dosarul de însoțire a variantei finale a proiectului de act legislativ. Totodată, dosarul de însoțire trebuia să conțină Tabelul de concordanță privind compatibilitatea proiectului de act legislativ cu legislația comunitară și Declarația de compatibilitate. Toate aceste cerințe sunt expres prevăzute în Legea privind actele legislative nr.780-XV din 27.12.2001, Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea 797-XIII din 02.04.1996, Hotărârea Guvernului nr.190 din 21.02.2007. Din lipsa informațiilor, nu cunoaștem dacă autorii au realizat sau nu aceste cerințe legale.

În acest context, subliniem importanța tuturor actelor necesare pentru înaintarea inițiativei legislative, pentru ca deputații și societatea să cunoască domeniul propus reglementărilor și să ia o decizie în cunoștință de cauză.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-politice:

Dreptul la informație (art. 34 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată suficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei este plasat pe site-ul Parlamentului. În contextul în care proiectul de lege a fost înregistrat pe data de 17.06.2014 și pînă în prezent nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Codul audiovizualului are drept scop asigurarea apărării drepturilor consumatorului de programe de a recepționa informații corecte și obiective, care ar contribui la libera formare a opiniei, asigurarea drepturilor radio-difuzorilor la libertate editorială și libertate de exprimare, instituirea principiilor democratice de funcționare a audiovizualului din Republica Moldova și stabilește, în spiritul drepturilor și libertăților constituționale, bazele juridice de reglementare a proceselor de: a) concepere, transmisie și/sau retransmisie prin intermediul mijloacelor de televiziune și radiodifuziune a serviciilor de programe ale radio-difuzorilor aflați sub jurisdicția Republicii Moldova; b) exercitare a controlului societății asupra activității instituțiilor în domeniul audiovizualului din Republica Moldova.

Controlul asupra domeniului audiovizualului se exercită de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului, autoritate autonomă, care este reprezentantul și garantul interesului public în domeniul audiovizualului, responsabilă pentru implementarea și respectarea prezentului cod, a tratatelor internaționale în domeniul audiovizualului la care Republica Moldova este parte.

De asemenea, Codul audiovizualului conține prevederi care obliga CCA să respecte principiile transparenței în activitatea sa (art. 41 din Cod).

Proiectul supus expertizei conține prevederi care se integrează organic în conceptul Codului audiovizualului, care, odată instituite, vor fi supuse aceluiași rigori generale de transparență stabilite de cod.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Codul audiovizualului conține norme care asigură participarea părților interesate la ședințele CCA care administrează domeniul

audiovizualului din R. Moldova. În îndeplinirea funcțiilor și a atribuțiilor ce îi revin Consiliul Coordonator al Audiovizualului adoptă, în ședințe deschise, decizii cu votul majorității membrilor săi. De asemenea, părțile interesate beneficiază de dreptul de a participa la ședințe și de a prezenta opinia lor în cadrul ședințelor.

Însăși formatul de constituire a CCA, care presupune propunerea candidaților la funcția de membru al consiliului de asociații obștești, fundații, asociații sindicale, asociații de patroni, culte religioase (art. 42 al codului) valorifică de o manieră suficientă principiul participării. În același timp, este prevăzut expres că membrii CCA sînt garanți ai interesului public și nu reprezintă autoritatea care i-a propus.

Ținînd cont de faptul că prevederile propuse de proiect se integrează organic în textul Codului audiovizualului, opinăm că principiul participării este respectat.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Codul audiovizualului, care se propune a fi modificat și legislația conexasă conține prevederi orientate spre responsabilizarea atît a membrilor CCA, instituție care gestionează domeniul, cît și a participanților pe piața mediatică. Respectiv, constatăm un nivel suficient de asigurare a principiului responsabilizării.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform Constituției. Proiectul legii supus expertizei nu instituie noi norme care ar fi contrare Constituției Republicii Moldova. Proiectul conține norme orientate spre modernizarea proceselor din domeniu, în special transferarea sistemului la televiziunea digitală terestră, ceea ce va asigura un acces mai mare a publicului la informație, drept garantat de art. 34 al Constituției Republicii Moldova.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ este conform legislației corelative. Proiectul nu conține norme care să afecteze legislația corelativă, respectiv, acesta nu conține norme contradictorii care ar intra în contradicție cu alte norme ale legislației naționale.

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standardelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform standardelor internaționale. Proiectul legii supus expertizei este elaborat și promovat anume pentru implementarea prevederilor unui Acord regional privind planificarea serviciului de radiofuziune digitală terestră, prin urmare, atestăm conformitatea acestuia cu standardele internaționale.

La fel, proiectul legii corespunde criteriilor de bază ale Convenției europene cu privire la televiziunea transfrontalieră, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr.1555 din 19.12.2002

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Prevederile Codului audiovizualului au fost obiect al controlului constituționalității la Curtea Constituțională. În sesizări și hotărîrile Curții s-a făcut referință la prevederile codului care reglementau sancțiunile ce pot fi aplicate radiodifuzorilor (Hotărîrea Curții Constituționale nr. 17 din 06.12.2012) și dreptul autorităților administrației publice locale de a decide autonom în problema fondării, funcționării, întreținerii sau reorganizării radiodifuzorilor publici locali (hotărîrea Curții Constituționale nr.18 din 26 iunie 2007).

Normele din Codul audiovizualului supuse modificării prin prezentul proiect nu au constituit obiect al controlului constituționalității, respectiv, considerăm că acestea sînt conforme normelor Constituției și jurisprudenței constituționale. Conform teoriei generale a dreptului privind aplicarea actului normativ în timp, legea adoptată se bucură de prezumția constituționalității, ca și orice act al unei autorități publice, care este prezumat legal pînă la infirmarea acestui fapt.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Nu există jurisprudență a CtEDO în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Reglementările conținute în proiect au un caracter de noutate atît pentru Republica Moldova, cît și pentru regiune,

inclusiv spațiul de acțiune al Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Respectiv, la momentul redactării prezentului raport de expertiză nu a fost identificată jurisprudență relevantă a CtEDO în domeniul reglementat de proiect.

Totuși, analizat în abstracto, proiectul nu corespunde întocmai jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, în special în partea ce ține de criteriile de calitate ale legii: accesibilitate și previzibilitate.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ limitează drepturile/libertățile. Proiectul legii supus expertizei nu conține norme care ar încălca în mod flagrant drepturile persoanelor. Mai mult, acesta intervine cu un nou sistem de emisie: digital, ceea ce contribuie la diversificarea programelor și canalelor TV, respectiv, fiind asigurat în mod plener dreptul persoanei la informație, stabilit de art. 34 din Constituție.

Totuși, anumite prevederi ale proiectului în redacția propusă riscă să genereze limitarea fie ignorarea drepturilor și libertăților radio-difuzorilor. Pentru detalii a se vedea p. 16 al acestui raport de expertiză.

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul actului normativ are o vocație universală și instituie reguli egale pentru toți cetățenii țării de a avea acces liber la informații, fără a fi instituite norme derogatorii cu caracter discriminatoriu.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1		Art. I, p. 2	<p>2. Articolul 2:</p> <p><i>litera s) se exclude</i></p> <p>Potrivit p. 1 Art. I din proiect se propune substituirea sintagmei "licență tehnică" cu sintagma "licență de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio". În același timp, din art. al Codului (p.2 Art. I din proiect) s-a propus excluderea noțiunii de la lit. s): "<i>licență tehnică - act oficial prin care autoritatea administrației publice centrale de specialitate legalizează utilizarea mijloacelor tehnice de</i></p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților; Normă lacunară și deficientă</p> <p>Recomandăm revizuirea necesității excluderii litere s) de la art. 2, inclusiv prin examinarea posibilității descifrării noțiunii de licență de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio, ținând cont de modificările operate prin p. 1 Art. I al proiectului legi și redacția în vigoare a lit. s).</p>

			<p>telecomunicații prin eter și prin cablu conform parametrilor prevăzuți și acordă titularului licenței de emisie obținute pe bază de concurs, în condițiile stabilite de aceasta, dreptul de a utiliza, pentru o perioadă determinată, una sau mai multe frecvențe radioelectrice".</p> <p>Afît textul proiectului cît și notainformativă nu explică de ce ar fi necesară omiterea noțiunii respective, ceea ce nu corespunde unei rigori importante a procesului de legiferare: previzibilitatea. Din această perspectivă este important textul legii să fie formulat de o manieră concretă și accesibilă, iar noțiunile utilizate în cuprinsul legii să fie explicate și detaliate.</p>		
2	Art. I, p. 3	3. Articolul 4: "(5)..... cu <u>respectarea condițiilor regimului de autorizare generală</u>	Normele incluse la alin. (5) al art. 4 instituie anumite rigori pentru radio-difuzorii din R. Moldova care urmează	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților; Normă lacunară	Pentru a respecta dreptul persoanelor de acces la informații, și pentru respectarea condiției inerente a

		<p><u>conform prevederilor legislației în domeniul comunicațiilor electronice"</u></p>	<p>să treacă de la emisia în regim analog la emisia terestră. în asemenea condiții este extrem de important ca normele aplicabile lor să fie suficient de explicite și să reglementeze de o manieră clară condițiile care se impun. Totuși, în noul alineat (5) propus pentru art. 4 se operează cu sintagma "respectarea condițiilor regimului de autorizare generală conform prevederilor legislației în domeniul comunicațiilor electronice", norma respectivă fiind destul de vulnerabilă în raport cu dreptul persoanei de a avea acces la informație. Or, noțiunea "legislație" (într-un anumit domeniu) este prea vagă și, în principiu, acoperă mai multe categorii de acte: legi, hotărâri de Guvern, acte departamentale etc.</p> <p>Lipsa accesului la informații de interes public pot să genereze limitarea drepturilor persoanelor,</p>	<p>și deficiență</p>	<p>procesului legislativ - previzibilitatea, recomandăm ca în textul alin. (5) să fie indicate cu precizie actele legislative aplicabile domeniului.</p>
--	--	--	---	----------------------	--

			implicit, a operatorilor care activează în domeniul audiovizualului.		
3	Art. I, p. 5	5. Articolul 23: redacția alin. (1/1), alin. (3/1) și alin. (13)	Potrivit modificărilor propuse se operează cu câteva noțiuni distincte "multiplex național", "multiplexe regionale" și "multiplex". Menționăm că, legea la noțiunea de "multiplex" (a se vedea art. 2 lit. x) nou propusă) nu oferă o asemenea distincție și nu este clar care ar fi criteriile pentru delimitarea caracterului teritorial al multiplexelor. Lipsa acestei certitudini afectează previzibilitatea legii și, eventual, poate să genereze interpretări variate, inclusiv prin limitarea operatorilor din domeniu.	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților; Normă lacunară și deficientă	Pentru a preveni apariția unor riscuri de interpretare diversă a normelor și propuse și limitarea drepturilor persoanei de acces la legi clare și previzibile, recomandăm autorilor proiectului să stabilească în mod explicit criteriile de diferențiere a multiplexelor: când acestea sînt calificate drept "regionale" și când acestea sînt "de nivel național".
4	Art. I, p. 6	Articolul 31 alin. (1) "Licența de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio este eliberată ... <u>în termenul stabilit</u>	Proiectul legii face referințe abstracte la termenii și condițiile de obținere a licenței, ceea ce afectează în mod considerabil	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Omisiune/ignorare a drepturilor/libertăților;	Pentru a respecta dreptul persoanelor de acces la informații, precum și pentru respectarea condiției inerente a

		<u>de cadrul legal în domeniul comunicațiilor electronice".</u>	dreptul persoanei de acces la informații. Adicional, se impun și obiecțiile de la punctele precedente ale acestui tabel privind previzibilitatea legii.		procesului legislativ - previzibilitatea, recomandăm să fie indicate cu precizie termenul și actele legislative aplicabile domeniului.
5	Art. I, p. 8	La art. 35 alin. (1) și (2) cuvintele "autorității administrației publice centrale de specialitate" se substituie cu cuvinte "organului central de specialitate al administrației publice".	La p. 1 al Art. I se arată că sintagma "autorității administrației publice centrale de specialitate" se substituie cu sintagma "autoritatea publică centrală de reglementare a pieței serviciilor în domeniul comunicațiilor electronice și tehnologiei informației", pe cînd la art. 35 se propune o altă denumire. Notă informativă nu oferă nici un argument privitor la necesitatea unei asemenea modificări și care ar fi diferența cu redacția actuală. Totuși, am putea admite că această modificare este legată de Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 48 din 4 mai 2012, scopul căreia a fost să	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Normă lacunară și deficientă; Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă.	Este necesar ca modificările legate de autoritățile ce dezvoltă activități în domeniul de licențiere a activităților radio-difuzorilor și de elaborare, promovare și coordonare a politicilor în domeniu să fie expres delimitate. Eventual, este necesar ca la art. 2 fiecare autoritate, fie ca este de reglementare, fie că este organ central de specialitate să fie definite în mod separat cu precizarea domeniilor de intervenție a fiecărei din ele. În cazul în care nu se va oferi o claritate suficientă, vor apărea situații contradictorii la nivel practic, fapt care poate afecta într-un mod sau altul drepturile operatorilor/agențiilor din domeniul audiovizualului.

			ordoneze structura administrației publice din R. Moldova. În cazul în care modificarea a fost operată anume din aceste considerente, este necesar ca notainformativă să ofere explicații concludente.		
6	Art. II	Art. II. Dispoziții finale și tranzitorii	<p>Conform art. 30 din Legea 780/2001 dispozițiile finale și tranzitorii trebui să cuprindă prevederi referitoare la:</p> <p>a) modalitatea de intrare în vigoare și de punere în aplicare a noilor reglementări;</p> <p>b) corelarea noilor reglementări cu cele din actele legislative preexistente și menținerea temporară a unor situații juridice născute sub imperiul reglementărilor preexistente;</p> <p>c) obligația autorităților responsabile de a executa actul legislativ, de a lua măsurile și de a efectua procedurile necesare executării.</p>	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;	Sugerăm revizuirea integrală a Art. II în contextul obiecției formulate. Adicional, opinăm că formula de la alin. (2) propoziția a doua trebuie să fie expusă într-un mod imperativ și nu dispozitiv, pentru a evita posibilele repercursiuni asupra radio-difuzorilor în procesul de tranziție la regimul digital.

e) compatibilitatea noilor reglementări cu cele ale legislației comunitare;

d) indicarea, după caz, a perioadei de punere în aplicare a normelor armonizate cu prevederile legislației comunitare.

Normele incluse la Art. II din proiect nu răspund întocmai acestor rigori și sunt lacunare, ceea ce poate într-o anumită măsură să provoace haos în domeniu, iar unii operatori din domeniul audiovizualului ar putea suporta anumite consecințe nefaste. În primul rând, termenul fixat - iunie 2015 pare a fi prea mic pentru a se putea conforma noilor rigori. În al doilea rând ridică anumite probleme formularea alin. (2) de la Art. II care, în redacția oferită, nu prevede garanții suficiente radio-difuzorilor în perioada de tranziție de la regimul analogic la cel digital.

Concluzii

În concluzia prezentului raport de expertiză trebuie reținute următoarele:

Scopul proiectului este asigurarea cadrului legal corespunzător pentru implementarea televiziunii digitale terestre. În acest context, proiectul legii vine cu un șir de modificări și completări orientate spre crearea condițiilor normative pentru asigurarea tranziției de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră. Această tranziție este necesară pentru punerea în aplicare practică a deciziilor Conferinței Regionale Radiocomunicații (RRC-06) și a Acordului regional privind planificarea serviciului de radiodifuziune digitală terestră în Regiunea I, semnat în cadrul RRC-06, conform cărora începând cu 17 iunie 2015 difuziunea televiziunii analogice urmează a fi sistată, angajament asumat de 104 țări, inclusiv, Republica Moldova.

Proiectul legii supus expertizei nu instituie noi norme care ar fi contrare Constituției Republicii Moldova. Proiectul conține norme orientate spre modernizarea proceselor din domeniu, în special transferarea sistemului la televiziunea digitală terestră, ceea ce va asigura un acces mai mare a publicului la informație, drept garantat de art. 34 al Constituției Republicii Moldova.

Proiectul nu conține norme care să afecteze legislația corelativă, respectiv, acesta nu conține norme contradictorii care ar fi contrare legislației naționale.

Normele din Codul audiovizualului supuse modificării prin prezentul proiect nu au constituit obiect al controlului constituționalității, respectiv, considerăm că acestea sunt conforme normelor Constituției și jurisprudenței constituționale. Conform teoriei generale a dreptului privind aplicarea actului normativ în timp, legea adoptată se bucură de prezumția constituționalității, ca și orice act al unei autorități publice, care este prezumat legal pînă la infirmarea acestui fapt.

Reglementările conținute în proiect au un caracter de noutate atît pentru Republica Moldova, cît și pentru regiune, inclusiv spațiul de acțiune al Convenției Europene pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Respectiv, la momentul redactării prezentului raport de expertiză nu a fost identificată jurisprudență relevantă a CtEDO în domeniul reglementat de proiect. Totuși, analizat în abstracto, proiectul nu corespunde întocmai jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, în special în partea ce ține de criteriile de calitate ale legii: accesibilitate și previzibilitate. Or, mai multe prevederi ale proiectului nu răspund acestor criterii de calitate, respectiv fiind necesară revizuirea și precizare acestora conform recomandărilor propuse la p. 16 al Raportului de expertiză.

Reieșind din cele enunțate considerăm oportună adoptarea proiectului legii supus expertizei cu condiția remedierii vulnerabilităților identificate în acest raport de expertiză.