

RE: Ședința Cabinetului de Miniștri din 10.02.2016.

Domnului Pavel FILIP,
Prim-ministru al Republicii Moldova

Stimate Domnule Prim-ministru,

Vă aducem la cunoștință opinia Centrului de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO) privind unele subiecte de pe ordinea de zi [\(OZ\) a Cabinetului de Miniștri din 10.02.2016](#)¹.

Mai jos, ne referim la chestiunile care, în opinia noastră, trebuie aduse la cunoștința Prim-ministrului pentru că au o importanță. Opinia se compune din realizarea Programului de guvernare (secțiunea 1), concluzii și recomandări privind conținutul deciziilor (secțiunea 2) și procedura, transparența de adoptare a deciziilor (secțiunea 3).

Cuprins

1) Relevanța deciziilor programului de guvernare 2016-18 și altor priorități	2
1.1 Efortul pentru implementarea reformelor	2
1.2 Ședința precedentă din 03.02.2016	3
2) Opinia cu referire la subiectele din OZ la capitolul conținutului deciziei.....	4
3) Constatări cu privire la neîncadrarea deplină în procedura de transparență și decalitatea decizională	7
3.1 Recomandări generice.....	7
3.2 Neîncadrarea proiectelor de acte normative:	8
3.3 Neîncadrarea proiectelor decizionale colegiale și avize:	8
Anexă 1. Analiza sumară ex-ante a considerentelor de obiective și politici relevante	9

¹ Ședința Guvernului din 10 februarie 2016, ora 17.00, <http://www.gov.md/ro/content/sedinta-guvernului-din-10-februarie-2016-ora-1700>.

1) Relevanța deciziilor programului de guvernare 2016-18 și altor priorități

1.1 Efortul pentru implementarea reformelor

În OZ sunt incluse 20 de chestiuni. Din care:

- nici o chestiune nu se referă la promovarea libertăților antreprenoriale, eliminarea constrângerilor antreprenoriale, doar chestiunea nr.2, nr.3 (Sistemul informațional automatizat – registrul garanțiilor reale imobiliare) poate facilita realizarea acestora,
- nici o chestiune nu se referă la promovarea reformelor în domeniul justiției și acțiunilor anticorupție, îmbunătățirea performanțelor sectorului financiar-bancar, sectorul energetic,
- 2 chestiuni se referă la dreptul la exprimare și libertățile media (nr.5, nr.6) – Codul audiovizualului,

Din totalul chestiunilor 4 (expuse în Tabelul de mai jos) reflectă în anumită măsură prioritățile Programului de Guvernare 2016-18 la capitolul dezvoltarea economică.

Tabelul 1. Măsurile pentru implementarea programului de guvernare

Măsurile din programul de guvernare	Chestiunile din agenda Cabinetului de Miniștri
<u>Mass-media (PG XV²):</u> 4. Adoptarea unui nou Cod al audiovizualului în conformitate cu Rezoluțiile Consiliului Europei, directivele Uniunii Europene, bunelor practici comunitare și recomandările partenerilor de dezvoltare. 6. Asigurarea de jure și de facto a independenței activității Consiliului Coordonator al Audiovizualului și consolidarea calității sale de garant al interesului public în domeniul audiovizualului prin neadmiterea ingerinței politice în activitatea acestuia. 7. Abilitarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu prerogative ferme de asigurare a pluralismului de opinii în programele audiovizuale, promovarea politicilor privind respectarea drepturilor omului și a libertăților civice fundamentale. Revizuirea procedurii de sancționare a contraveniențelor din domeniul audiovizualului în conformitate cu standardele europene.	Privind chestiunea nr. 5 Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege privind modificarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006 Privind chestiunea nr. 6 Privind aprobarea Avizului la proiectul Codului audiovizualului al Republicii Moldova

² Programul de Guvernare, Capitolul IV-A, pnct.13-17

Tabelul 2. Măsurile pentru implementarea AA/DCFTA

Măsurile care se înscriu în angajamentele în baza AA/DCFTA	Chestiunile din agenda Cabinetului de Miniștri
	11. Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Protocolului de modificare a Acordului privind Spațiul Aerian Comun dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și statele sale membre din 26 iunie 2012, pentru a se lua în considerare adera 2. Cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul garanțiilor reale mobiliare”, 3 Cu privire la Registrul garanțiilor reale mobiliare

Tabelul 3. Măsurile pentru implementarea reformelor în domeniul justiției

Măsurile care se înscriu în angajamentele de reformare a justiției	Chestiunile din agenda Cabinetului de Miniștri
	lipsă

1.2 Ședința precedentă din 03.02.2016³

CReDO a prezentat Opinia sa pe marginea subiectelor discutate pe [Ordinea de Zi \(OZ\) a Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016](#) în care și-a expus poziția⁴

Pe agenda au fost incluse 7 subiecte noi în ziua în care avea loc ședința cabinetului de miniștri, adică cu nerespectarea cerințelor de 3 zile până la ședința Guvernului) în baza [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217, [Procedurilor interne ale Cancelariei de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010. Unele din subiecte propus conțin prevederi importante de reglementare:

- [Pentru aprobarea Regulamentului privind transportul interior de mărfuri periculoase](#)
- [Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Kazahstan privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, întocmit la Minsk la 2 septembrie 2015](#)
- [Cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Protocolului de implementare a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Kazahstan privind readmisia persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, întocmit la Mi](#)
- [Privind modificarea punctului 1 din Hotărârea Guvernului nr.897 din 28 august 2000](#)

Încă 3 subiecte au fost incluse pe agenda, însă de principii, intenția de a le pune pe agenda cabinetului de Miniștri, a fost anunțată anterior:

- 30 [Pentru aprobarea proiectului de lege privind declararea averii și intereselor personale](#)
- 31 [Pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la Centrul Național de Integritate](#)
- 32 [Privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative](#)

³ http://realitatealive.md/live-edin-a-guvernului-din-3-februarie_33908.html, <http://www.gov.md/ro/content/sedinta-guvernului-din-03-februarie-2016-ora-1700>

⁴ Opinia CReDO Ședința Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016 <http://www.credo.md/pageview?id=561>, http://www.credo.md/site-doc/2016.02.03_CReDO_final.pdf

2) Opinia cu referire la subiectele din OZ la capitolul conținutului deciziei

2.1 Privind chestiunea nr. 5, 6 [Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege privind modificarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006](#) , 6. [Privind aprobarea Avizului la proiectul Codului audiovizualului al Republicii Moldova](#) (MJ)⁵

Proiectul Codului audiovizualului este o inițiativă a [unui grup de deputați care solicită Avizul Guvernului](#)⁶ fiind la etapa de examinare din 5.03.2016 în procedurile parlamentare⁷ și supuse consultărilor publice,⁸ proiectul elaborat pentru a se conforma prevederilor Directivei 2010/13/UE⁹ **De principiu, susținem proiectul de lege, totodată formulăm o serie de propuneri din perspectivă asigurării mai bune a dreptului la exprimare, pluralismului media și independenței regulatorului media.**

Proiectul Codului nu conține motivația de argumentare, în speță necesitatea modificării și propunerii noilor raporturi juridice în comparație cu actuale, care sunt modificările date, ce obiective și impact asupra situației va avea fiecare normă propusă – așa numită evaluarea impactului legislativ. Lipsa acestei motivației, cerută expres de legea privind elaborarea actelor legislative, împiedică claritatea normelor de reglementare propuse. Proiectul de lege necesită și o evaluare a impactului de reglementare pe motiv că există Proiectul de lege are un impact clar bugetar, astfel este nevoie de o estimare a costurilor și o justificare respectivă. Chestiunea nr. 5 se conține în proiectului Codului Audiovizualului pentru că se referă doar la reducerea numărului de licențe de la 5 la 2.

Propuneri concrete:

1) *La art.2 (semnificația termenilor utilizați)* privind radiodifuzor național, regional și local, formula de clasificare se propune a fi modificată în funcție de acoperirea teritorială prin care cel local să fie care acoperă un APL de nivelul II, cel regional – 1/3 din APL de nivelul II, cel național – 2/3 din APL de nivelul II. În această formulă determinarea este mult mai clară decât după numărul de populație.

Capitolul II. Principiile comunicării audiovizuale

2) *La art. 12 și art. 18*, modificarea prin substituie a noțiunii handicap cu dizabilitate.

Asigurarea mai bună a libertății de exprimare

3) *La art. 13(echilibrul și pluralismul politico-social):*
alin. (1) modificarea prin excluderea ”completă și veridică” **pe motiv că este nerealizabilă**,
alin. (2) modificarea prin inserare după ”se realizează și se” fraza ”promovează informarea despre realitățile siocietale” **pe motiv că exprimă o funcție importantă de informare**,
alin. (3b) modificarea prin substituie frazei ”obligăției de diligență în verificarea informației” cu ”responsabilității de respectare a eticii profesionale jurnalistice conform practicilor europene democratice” **pe motiv că impunerea obligației de a verifica este o măsura excesivă în special pentru că există principiul respectării responsabilității profesionale a eticii jurnalistului**,
alin. (3c) modificarea prin substituie ”diferențierii clare a faptelor de opinii” cu ”prezentarea faptelor indicând sursele relevante proprii, terțe, expres existente sau obținute în condițiile confidențiale” **pentru că doar pentru fapte se cere sursa și originea acestora**,
alin. (4a) modificarea prin substituie frazei ”informația ce o conține să fie veridică” cu

⁵ REA din 22.04.2015: http://cna.md/sites/default/files/raport_expertiza/raport-nr.-338-m-2015.pdf

⁶ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2558/language/ro-RO/Default.aspx>

⁷ Proiectul este elaborat de APEL cu susținerea Fundației Soros din 2011

<http://www.soros.md/files/Proiect%20Codul%20Audiovizualului.pdf>

⁸ <https://www.privesc.eu/arhiva/64841/Consultari-publice-asupra-proiectului-Codului-Audiovizualului--proiectul-de-lege-nr--53-din-05-03-2015-> Comisia parlamentară mass-media din 14.12.2015.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32010L0013>

”informația cu referire la fapte să includă surse, obținute în baza efortului rezonabil în condițiile eticii profesionale jurnalistice”, **pe motiv că este nerealizabil,**

alin. (4b) modificarea prin excludere pentru că se conține în alin (4a),

alin. (4c) modificarea prin completare cu fraza ”inclusiv, unde e posibil, solicitarea reacției subiectului relevant sau vizat”, **pe motivul respectării dreptului la opinie a subiectului vizat,**

Asigurarea mai bună a politicilor de protecția și integrare a minorităților naționale

4) La art.15 (protejarea patrimoniului lingvistic și național-cultural):

alin.(2) modificarea prin substituirea frazei ”Consiliul Audiovizualului acordă pentru transmisia serviciilor de programe de televiziune în limba română, în sistem digital terestru, cel puțin” cu ” Consiliul Audiovizualului promovează transmisia serviciilor de programe de televiziune în limba română, cu respectarea limbilor minorităților naționale în baza prevederilor Convenției cadru pentru protecția minorităților și a Convenției europene pentru limbile minoritare și regionale, în sistem digital terestru” **pe motivul încurajării cultivării limbilor aparținând minorităților naționale în baza politicilor integracioniste a minorităților naționale.**

alin. (2a) modificarea prin substituire ”frecvențe cu acoperirea națională se acordă în limba română în proporție a cel puțin 75% din rețele”,

alin. (2b) modificarea prin substituire ” frecvențe cu acoperirea regională se acordă în limba română în proporție a cel puțin 75% din rețele, cu excepția regiunilor cu populația compactă a minorităților naționale în sensul Convenției cadru pentru protecția națională și Convenția cadru europeană pentru protecția limbilor regionale și locale pentru care cel puțin 50% vor fi în limbile respective minoritare”, **pe motivul realizării măsurilor de protecție a limbilor minoritare în baza angajamentelor internaționale menționate,**

alin. (2c) modificarea prin substituire ”frecvențe cu acoperirea locală se acordă în limba română în proporție a cel puțin 75% din rețele, cu excepția localităților cu populația compactă a minorităților naționale în sensul Convenției cadru pentru protecția națională și Convenția cadru europeană pentru protecția limbilor regionale și locale pentru care cel puțin 50% vor fi în limbile respective minoritare”, **pe motivul realizării măsurilor de protecție a limbilor minoritare în baza angajamentelor internaționale menționate,**

alin. (6) modificarea prin excluderea frazei ”în limba română”, pe motiv că se suprapune cu crearea conflictului cu normele alin (2),

Asigurarea independenței instituționale a CA

Capitolul IV. Consiliul Audiovizualului

5) La art. 74 (Statutul Consiliului Audiovizualului)

alin (1) modificarea prin completarea cu ”inclusiv în cadrul procesului și scrutinului electoral”, **pe motiv că în această perioadă activitatea media este susceptibilă manipulărilor.**

6) La art. 76 (Componența Consiliului Audiovizualului)

alin. (8) modificarea prin completare cu o condiție suplimentară, ”se bucură de o reputație publică ireproabilă și nu are conflicte de interese, incompatibilități și restricții, **pe motivul promovării interesului public în activitatea autorității**”

7) La art.77 (Membrii Consiliului Audiovizualului)

alin. (5) modificarea prin completarea cu un item ”constatarea conflictului de interese, incompatibilității sau restricției de către instanța de judecată”, **pe motivul enunțării anterioare a cerinței exprese.**

8) La art. 82 (Controlul parlamentar asupra activității Consiliului Audiovizualului)

alin.(2) modificarea prin completare cu o propoziție ”Raportul anual va conține cel puțin informații cu privire la problemele, provocările și constrângerile din domeniu, realizarea politicii audiovizuale, acțiunile întreprinse de Consiliul Audiovizualului prin prisma atingerii obiectivului de aplicare a Codului și utilizării resurselor financiare. Raportul anual va prevedea acțiui și măsuri pentru redresarea situațiilor enunțate. Fiecare raport anual consecutiv va reflecta schimbarea situației din raportul precedent.” **pe motiv că aceste completări conferă partea de conținut și responsabilitate instituțională clară.**

9) La art.83 (Finanțarea Consiliului Audiovizualului)

alin (2) se modifică prin substituie cu ”Bugetul CA este elaborat pentru perioada de 3 ani, avizat de comisia parlamentară de specialitate prin corelarea cu obiectivele instituționale propuse pentru această perioadă de timp și este inclusă în bugetul public”, pe **motivul necesității asigurării stabilității și independenței instituționale financiare și corelație bune cu prioritățile instituționale.**

alin.(4) se exclude, **pe motiv că CA este autoritatea publică cu finanțarea de la bugetul de stat.**

Asigurarea competiției loiale și poziției nedoinante și pluralismului audiovizual

Capitolul V. Licențierea activității

10) La art.105 (Limitarea concentrării proprietății în domeniul audiovizualului)

.....alin.(1) modificarea prin substituie cu ”Pentru a proteja diversitatea, concurența loială și pluralismul de opinie, Consiliul Audiovizualului nu va admite apariția situației de poziție dominantă pe piața audiovizuală, în sensul legi privind Consiliul Concurenței, și efectiv va limita concentrarea în acest sens a proprietății în deținerea licențelor serviciilor media audiovizuale pînă la 2 licențe de emisie sau retransmisie pentru fiecare frecvență națională, regională sau locală pentru aceeași persoană fizică sau juridică sau altor persoane, care se află în relație rudenie pînă la gradul IV. ” **pe motiv că audiovizualul este activitatea antreprenorială pe de altă parte o funcție publică de informare, astfel, impunerea restricției de ”situația dominantă în formarea opiniei publice” este un criteriu care este imprevizibil și oscilant, care suplimentar descurajează calitatea și excelența activității antreprenoriale în domeniu. Din perspectiva antreprenorială se restricționează achiziția serviciilor media pentru a concentra poziția dominantă, însă nu se limitează creșterea loială principiului de concurență printr-o activitatea calitativă a serviciilor existente, inclusiv la capitolul cota de influență, dealtfel, ajungem la descurajarea investițiilor în produse audiovizuale de calitate concurente produselor media din retransmisie. Consiliul Audiovizualului va folosi un alt criteriu, de poziție dominantă pe piața relevantă pentru nu a admite o poziție dominantă de deținere a licențelor de emisie și retransmisie, poziția dominantă fiind cel puțin 30% din numărul licențelor relevante pentru frecvențe naționale, regionale sau locale. Obiectivul de asigurare a pluralismului de opinie se poate de atins gradual prin limitarea efectivă a numărului de licențe, după formula deja explicată, și prin extinderea soluțiilor tehnice digitale care oferă de principiu un număr nelimitat de frecvențe digitale. Soluția actuală propusă nu este măsurabilă. Aducem o serie de argumente de politici de reglementare a domeniului audiovizual în Anexa 1 (Analiza ex-ante a obiectivelor și politici) la această opinie în care sunt explorate obiectivele și opțiunile de politici cu un set de instrumente concrete.**

.....alin (5) se exclude, **pe motiv că se include în redacție alin (1) propusă mai sus.**¹⁰

....alin. (6) se exclude, **pe motiv că nu se conformează cerințelor de libertate de exprimare politică, religioasă, etc**

...11) La art. 106 (Limitarea cotei de audiență pe piața serviciilor de programe) – **excluderea pe motive deja explicate mai sus.**

Asigurarea independenței și responsabilității instituționale

Capitolul VI. Radiodifuzorii publici

..12) La art. 120 (8,9), 121 privind taxa de abonament **se va exlude pentru că nu este prevăzută în politica fiscală**

.....13) La art.120 (Bugetul radiodifuzorului public)

.... alin (8) - nou”Radiodifuzorul public va elabora raportul anual privind realizarea caietului de sarcini i a bugetului anual care va conține cel puțin informații cu privire la problemele, provocările și constrîngerile din domeniu, realizarea politicii instituționale, acțiunile întreprinse prin prizma atingerii obiectiv sarcinilor propuse și utilizării resurselor financiare. Raportul este prezentat Consiliului Audiovizualului și comisiei parlamentare de specialitate pentru avizare. Fiecare raport anual consecutiv va reflecta schimbarea situației din raportul precedent”, **pe motiv că aceste completări conferă partea de conținut și responsabilitate instituțională clară.**

¹⁰ Argumentarea economică este în Anexă 1

3) Constatări cu privire la neîncadrarea deplină în procedura de transparență și decalitatea decizională

Proiectele de acte normative menționate, în opinia noastră, nu satisfac tuturor cerințelor de transparență (T)¹¹, de argumentare social-economică (A)¹², de impactului de reglementare (AIR)¹³, de expertiză anticorupție (EA)¹⁴ Pentru (OZ) a Cabinetului de Miniștri din 03.02.2016 o serie de proiecte de decizii nu s-au încadrat în cerințele enunțate.

3.1 Recomandări generice

1. Crearea și publicarea unui registru de proiecte de decizii care se află în procesul de examinare, astfel facilitând accesul la procedura de adoptare a legii.

2. Acordarea fiecărui proiect de act legislativ¹⁶, normativ sau document de politici a unui cod unic, prin care acesta urmează a fi identificat la toate etapele procesului decizional (de la anunțarea intenției până la aprobarea proiectului final în ședința Cabinetului de Miniștri).

3. Supunerea avizelor pe marginea inițiativelor deputaților procedurii de transparență decizională,

4. Instituirea practicii când documentele care nu au fost supuse transparenței, precum și cele care nu sunt argumentate din punct economico-financiar (lipsește analiza impactului de reglementare, studiul de fezabilitate, după caz), să nu fie promovate pentru examinare în ședință de Guvern.

5. Organizarea întregului proces de consultare publică a proiectului de lege necesită resurse de timp și resurse de organizare. Un proiect de act parcurge 4 etape principale până la adoptare: inițierea procesului de elaborare, publicarea proiectului de decizie în prima redacție, consultarea proiectului și analiza contribuțiilor, și adoptarea deciziei în redacție finală. Actualmente, este foarte dificil de urmărit întregul proces de elaborare și adoptare. Proiectele de acte sunt reflectate pe diferite pagini web, denumirile acestora sunt deseori generice și se repetă, lipsește un cod unic de identificare a întregului parcurs al proiectelor de acte.

6. Actualmente, proiectele de decizii se plasează pe pagină web comună www.particip.gov.md doar la etapa de publicare a proiectului de decizie pentru consultare, iar celelalte etape nu sunt reflectate. Există mai multe exemple de practici pozitive de organizare a consultărilor publice folosind tehnologiile moderne ICT, în care întregul proces de elaborare și de adoptare este reflectat într-o forma foarte facilă și utilă pentru orice interesat. Cîteva exemple: Slovacia: <https://lt.justice.gov.sk/>, http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Gov-anticorruption-measures_Kurian.pdf), Cehia: www.odok.cz, Marea Britanie: https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=consultations

¹¹ T = Transparența este evaluată în baza (T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile pînă la ședința Guvernului) în baza [Legii privind transparența în procesul decizional](#) nr. 215-217, [Procedurilor interne ale Cancelariei de Stat de asigurare a transparenței în procesul decizional](#) din 22.04.2010

¹² actele legislative 780/2001, art.13, 17, 20, 22 <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1>, lege 317/2003 actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312810>

¹³ AIR = Impact de reglementare: cerințele de transparență¹³ în baza legii cu privire la principiile de baza de reglementare a activității de întreprinzător¹³ și a metodologiei de evaluare a impactului de reglementare¹³ (AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizati). LEGE Nr. 235 din 20.07.2006, cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316998>, HOTĂRÎRE Nr. 1230 din 24.10.2006, cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=318208>, În baza activității Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător, <http://www.mec.gov.md/ro/content/sedinta-grupului-de-lucru-pentru-reglementarea-activitatii-de-intreprinzator>

¹⁴ EA = Expertiza anticorupție: Legislația privind elaborarea actelor legislative și normative¹⁴, Regulamentul privind expertiza coruptibilității prevede un termen de cel puțin 10 zile lucrătoare pentru realizarea expertizei anticorupție¹⁴ (EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse). Art. 22(1,3) din legea nr. 780-XV din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, precum, <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313239&lang=1> și în art. 41(2) din Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=312810>, Hotărîrea Guvernului Nr. 977 din 23.08.2006 privind expertiza coruptibilității proiectelor de acte legislative

¹⁵ CNP & CReDO, Persistența sistemică a curenților transparenței decizionale în Guvernul RM (04.2012-10.2014) <http://www.credo.md/pageview?id=478> și constatărilor [Raportului privind transparența decizională a Guvernului 2012-14](#)

¹⁶ A se vedea experiența pozitivă din acest raport, în special Marea Britanie, Slovacia, Federația Rusă

3.2 Neîncadrarea proiectelor de acte normative:

Nr.	Proiectul deciziei (cu indicarea surselor de consultare)	Cerințe nesatisfăcute			
		T	EA	A	AIR

Legendă: T=T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile până la ședința Guvernului, AIR=AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizati, EA = EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse.

3.3 Neîncadrarea proiectelor decizionale colegiale și avize:

Nr.	Proiectul deciziei	T	EA	A	AIR
4	Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002 și Codului de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122-XV din 14 martie 2003 (MJ)	T1,T2,T3			
5	Pentru aprobarea Avizului asupra proiectului de lege privind modificarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006 (MJ)	T1,T2,T3			AIR1
6	Privind aprobarea Avizului la proiectul Codului audiovizualului al Republicii Moldova (MJ)	T1,T2,T3			AIR1
7	Pentru aprobarea Avizului la proiectul legii cu privire la modificarea și completarea Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (MJ)				

Legendă: T=T1-aviz inițierea elaborării, T2 - aviz proiectul spre consultare, T3 - aviz proiectul final cu sumarul contribuțiilor, T4 = 3 zile până la ședința Guvernului, AIR=AIR1 - .AIR elaborat, AIR2 - .consultări cu actorii vizati, EA = EA1 - raportul și EA2 - comentariile incluse.

Stimate Dle Prim-ministru, prin acest mesaj, CReDO își manifestă sinceră atitudine de cooperare și dialog constructiv, avînd ca scop comun îmbunătățirea calității actului de guvernare.

Cu considerațiune,

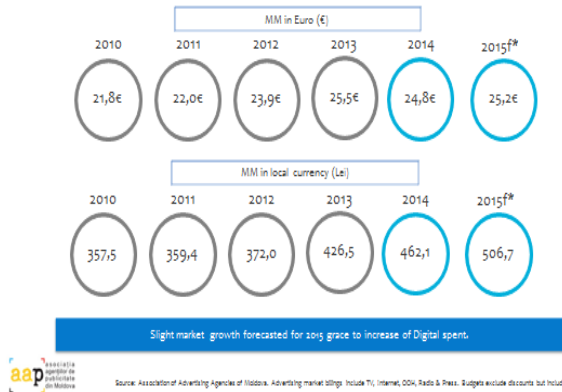
Sergiu Ostaf,

Centrul de Resurse pentru Drepturile Omului (CReDO)

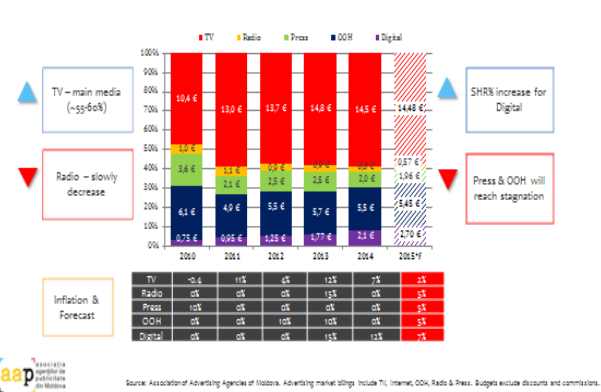
Anexă 1. Analiza sumară ex-ante a considerentelor de obiective și politici audiovizuale

Situația actuală (datele pentru anul 2014)¹⁷:

Total Ad. Market billings (MM)

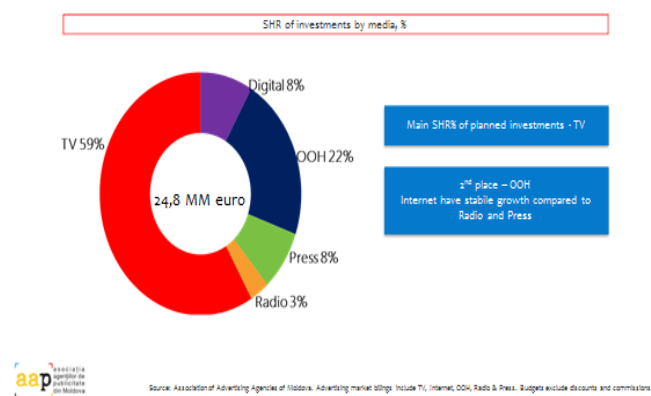


Ad. Market Structure (€ MM)

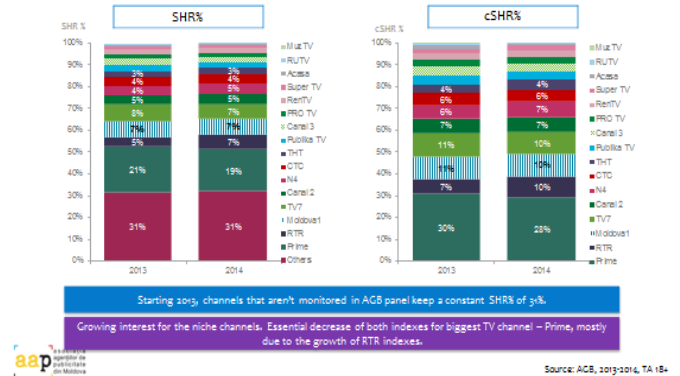


1. Piața generală de publicitate este 25 mln euro, din care TV și digital este vreo 18 mln euro.

Ad. Market Structure in 2014

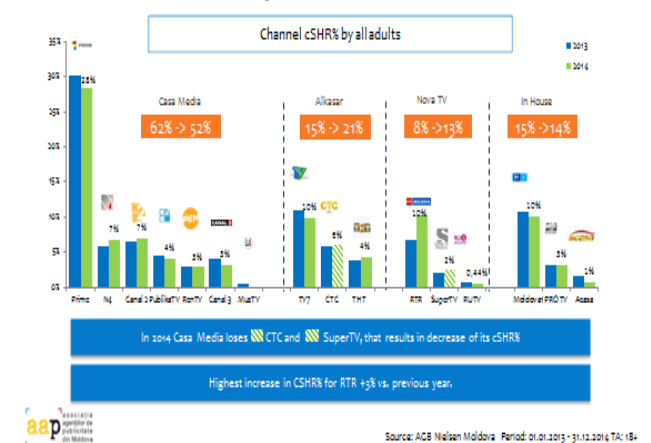


TV channels SHR % and cSHR %

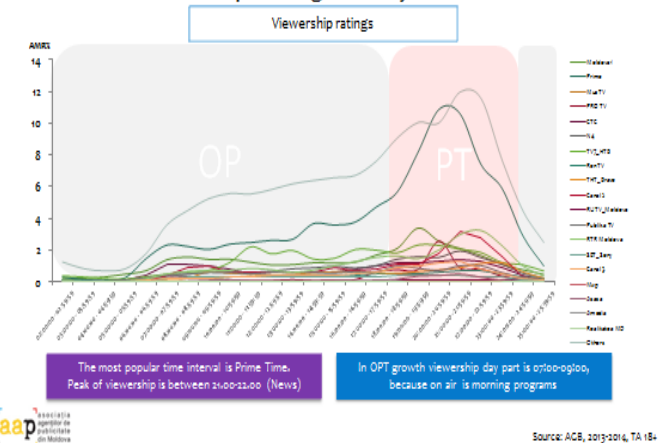


2. Ponderea televiziunii, radio și digital este în jur de 70%, astfel constituie vreo 18 mln euro. Ponderea posturilor de audiență este: Prime (28%), RTR (10%), M1 (10%), TV7 (10%), Canal2 (7%), N4 (7%), CTC (6%), TNT (4%), Publika (4%), Canal3 (3%), Pro (3%), Ren (3%), Super (3%), Acasa (2%).

Commercial share 2013/2014



Television viewership during the day



¹⁷ Moldova media market review 2014, AAP, Asociația Agențiilor de Publicitate

3. Valoarea companiilor de publicitate a actorilor comerciali după valoarea revenirii surselor publicitare

- CasaMedia (Prime(28%), N4(7%), Canal2(7%), Publika(4%), Ren(3%), Canal3(3%), Muz) – 52%
- Alkasar (TV7(10%), CTC(6%), TNT(4%)) – 21%,
- Nova (RTR(10%), Super(2%), RU(0,4%)) – 13%
- Plăți directe (M1-10%, Pro-3%, Acasa-1%)

4. Costurile de funcționare a posturilor de televiziune:

- cost televiziune regional – 0,5 mln euro annual (40 mii euro lunar),
- cost televiziune national – 3 mln euro annual (0,3 mln euro lunar),
- cost televiziune national prin retransmisie – 1 mln euro anual (0,1 mln euro lunar)

5. Estimările și calcule relevante

	mln, euro	re- retransmisie	ponderea audienta	buget anual, mln, euro	buget lunar, mln, euro	nr. tv national	nr. tv national retransmis	nr. Tv regionale
dimensiunea publicitatea	18							
1 prime	re	28%	5,04	0,42		1		
1 publika		4%	0,72	0,06	1			
1 canal 2		7%	1,26	0,11	1			
1 canal 3		3%	0,54	0,05	1			
1 n4		7%	1,26	0,11				1
1 ren	re	3%	0,54	0,05		1		
1 muz	re	1%	0,09	0,01		1		
CasaMedia				9,45				
1 tv7	re	10%	1,80	0,15		1		
1 ctc	re	6%	1,08	0,09		1		
1 tnt	re	4%	0,72	0,06		1		
Alkasar				3,60				
1 rtr	re	10%	1,80	0,15		1		
1 super		2%	0,36	0,03				1
1 ru	re	0,5%	0,09	0,01		1		
Nova TV				2,25				
1 m1		10%	1,80	0,15	1			
1 pro	re	3%	0,54	0,05		1		
1 jurnal		3%	0,54	0,05	1			
1 acasa	re	1%	0,18	0,02		1		
nr de licente						5	10	2

costurile, euro						15	10	1
-----------------	--	--	--	--	--	----	----	---

- Numărul maximal al posturilor autohtone, prin licențe naționale – 6 (18 mln euro/3 mln euro pet v national produs autohton),
- Numărul maximal al posturilor autohtone, prin licențe naționale retransmisiune – 18 (18 mln euro/1 mln euro pet v national produs autohton),
- Numărul maximal al posturilor autohtone, prin licențe regionale – 36 (18 mln euro/0,5 mln euro pet v national produs autohton),

6. Analiza

Actualmente, există 5 licențe autohtone naționale care ar costa vreo 15 mln euro, cel puțin 10 licențe naționale de retransmisie cu un cost de 10 mln. euro, există mai multe licențe regionale. Analiza arată că, în baza datelor actuale dimensiunea pieții publicitare poate acomoda doar 6 licențe autohtone naționale la un cost de 3 mln euro. Este evident că 10 licențe naționale de retransmisie ar putea să fie vreo 10 mln euro. Este evident că subvenționare posturilor de televiziune este asigurat și prin contribuțiile suplimentare peste veniturile din reclamă și publicitate.

La moment pentru fiecare licență națională cu produs 100% autohton există 2 licențe naționale de retransmisie. Economic licență națională de retransmisie sunt de câteva 2-3 mai ieftine însă venitul de publicitate sunt de câteva ori mai mare.

Obiectivele proiectului de lege are câteva obiective legitime:

- asigurarea pluralismului de opinie,
- neadmiterea concentrării proprietății dominante a unor grupuri de antreprenori,
- apărarea spațiului audiovizual autohton, inclusiv prin promovarea produselor autohtone și a unei ponderi mai mare de produse autohtone.

Instrumentele posibile de acțiune pentru atingerea obiectivelor propuse:¹⁸

- limitarea numărului de licențe sau % de acțiuni pe fiecare beneficiar,
- interzicerea de licențe pentru unele categorii de beneficiari (persoane juridice, religioase, politice¹⁹, etc),
- neadmiterea integrării verticale (intermediari) și orizontale (rețele de canale) dintre casele de publicitate și posturile de tv, inclusiv interzicerea caselor de publicitate în calitate de intermediari,
- limitarea achizițiilor de posturi (sau a licențelor) dacă ponderea de audiență peste plafonul de poziție dominantă de 30%,
- limitarea distribuirii publicității peste plafonul 30%,

¹⁸ Paul Seabright, Jürgen von Hagen, The Economic Regulation of Broadcasting Markets: Evolving Technology, pp.171-172

<https://books.google.md/books?id=OoinVjwksC&pg=PA171&lpg=PA171&dq=are+political+parties+banned+to+own+broadcasting+licences&source=bl&ots=KD1XLW0chF&sig=5nPq0Wyn66wkS4eLeVom6Iz0wE&hl=en&sa=X&ved=0ahUKEwjY7-TClvHKAhWFDpoKHdpCAmIQ6AEIOTAG#v=onepage&q=are%20political%20parties%20banned%20to%20own%20broadcasting%20licences&f=false>

¹⁹ German Federal Constitutional Court, 2008: "a ban on any direct and indirect investment by parties in private broadcasting companies did not meet the legislative objective of taking appropriate account of the relevant legal positions", <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2008/bvg08-028.html>, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/5/article6.en.html>,

f) limitarea conținutului sau exportului de produse audiovizuale străine.

Politicile de pînă la 2010: 1 licență și încă 5% din a doua licență

Politicile actuale: limită la 5 licențe,

Politicile propuse: limită la 2 licențe în fiecare unitate teritorială, și concentrarea ponderii audienței la 30%, demonstrată prin măsurare, interzicerea partidelor politice, entităților juridice de a deține posturile tv.

Pentru asigurarea obiectivelor sunt selectate un set concret de instrumente.

Obiectivul i).asigurarea pluralismului de opinie – se realizează prin: 1) limitarea numărului de licență, de regulă 2-3 licențe pe proprietar pe fiecare zonă teritorială, 2)

Obiectivul ii) neadmiterea concentrării proprietății dominante a unor grupuri de antreprenori – se realizează prin: 1) plafonarea veniturilor din publicitate (pînă la 30%), 2) plaafonarea achizițiilor de posturi noi în cazul audienței care depășește o pondere de 30%.

Obiectivul iii) apărarea spațiului audiovizual autohton, inclusiv prin promovarea produselor autohtone și a unei ponderi mai mare de produse autohtone – se realizează prin: 1) stabilirea interdicțiilor de conținut pentru unele produse audiovizuale din străinătate, 2) cuplarea cu numărul de licențe din produse de import sau cuplarea cu numărul de licențe naționale autohtone.

Precondiția pentru realizarea obiectivelor este sprijinul economic și atractivitatea investițiilor economice în domeniul audiovizual, cu o rentabilitate recuperată de 5-6 ani. Acest considerent este important pe motivul că piața de publicitate este limitată de pînă la 20 de mln euro și efectiv ar putea acomoda 5-6 televiziuni naționale autohtone.