



AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.48/1992 a Audiovizualului

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr.48/1992 a Audiovizualului, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.420 din 09.02.1999,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

I. Observații generale

1. Propunerea legislativă are drept scop actualizarea reglementărilor în domeniul audiovizualului în raport cu transformările care au avut loc în societatea românească de la adoptarea Legii nr.48/1992, precum și armonizarea acestor reglementări cu cele existente în acest domeniu în țările Uniunii Europene.

În acest sens, se are în vedere: întărire și mai buna precizare a responsabilităților față de actul de informare; definirea genurilor de producții audiovizuale care pot dăuna moralei publice și, mai ales, educației minorilor; liberalizarea concentrării capitalului în acest

domeniu, concomitent cu stabilirea de măsuri antimonopol; mai multă rigurozitate și transparență în atribuirea licențelor de emisie; întărirea rolului și răspunderii Consiliului Național al Audiovizualului; eliminarea sancțiunilor penale din domeniul audiovizualului.

În ansamblul său, propunerea legislativă este în concordanță cu principiile și normele constituționale, iar proiectul de lege în cauză este elaborat, în general, în mod corespunzător.

Prin natura sa, propunerea legislativă face parte, potrivit art.31 alin.(5) din Constituție, din categoria legilor organice.

2. Din punct de vedere al armonizării proiectului prezentat cu reglementările comunitare, facem următoarele precizări :

a) În dreptul comunitar, domeniul este reglementat, în principal de **Directiva 89/552/EEC** modificată prin **Directiva 97/36/EC** a **Parlamentului European**.

Proiectul prezentat, păstrează structura vechii legi, dar preia și chiar dezvoltă, în mare măsură, reglementările de principiu stabilite în **Directivă**.

b) În propunerea legislativă supusă avizării, sunt preluate integral și stabilite corect și concret (program de noapte, simboluri de avertizare etc.) **măsurile de protecție a minorilor** împotriva programelor care implică elemente de violență sau pornografie (art.2 și următoarele care transpun Capitolul V din **Directiva 97/36/EC**).

Dispozițiile art.2⁶, deși se armonizează cu reglementările comunitare, **intră în contradicție cu dispozițiile Acordului TRIPS** (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights al Organizației Mondiale a Comerțului ratificat prin Legea nr.133/1994) care instituie în art.4 **principiul clauzei națiunii celei mai favorizate** și pe care România l-a semnat fără rezerve la acest domeniu. (Precizăm că în anul 1997 Ambasada Statelor Unite, a formulat deja o notă de protest prin care sesiza această contradicție, față de un proiect similar de modificare a Legii audiovizualului).

c) Reglementările privind **publicitatea** (Secțiunea IV) nu preiau decât în mică măsură dispozițiile din **Directivă**, întrucât nu fac nici o referire la **activitatea de teleshopping** (deja foarte prezentă în programele TV) și nici principiile generale care reglementează transmisia acestora, - așa cum sunt reglementate de art.12 din **Directivă** - cum ar fi :

-să nu aducă prejudicii demnității umane;

- să nu includă discriminări bazate pe rasă, sex, naționalitate;
- să nu ofenseze convingerile religioase și politice;
- să nu încurajeze atitudini care aduc prejudicii sănătății și securității omului sau protecției mediului.

d) Apreciem că textul prevăzut la **punctul 56 de modificare a art.32** **punctul e** care dă în competența Consiliului Național al Audiovizualului "aplicarea directivelor Uniunii Europene în domeniul audiovizualului" ar trebui modificat în sensul că CNA va lua sau va propune măsurile necesare în vederea armonizării legislației române cu reglementările comunitare (chiar dacă Acordul European de asociere la Uniunea Europeană ne obligă la armonizarea legislației, aceasta se face prin legislație națională, nu prin aplicare directă).

3. Prin unele din dispozițiile sale (cum sunt de pildă, cele de la Art.I pct.57), propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat făcând necesar, potrivit art.110 alin.(1) din Constituție, și punctul de vedere al Guvernului.

4. Totodată, este de relevat că propunerea legislativă are în vedere modificarea și abrogarea, dar mai ales completarea, actualelor reglementări cu un mare număr de dispoziții esențiale. Astfel, din cele 45 articole, cât cuprinde în prezent Legea nr.48/1992, propunerea legislativă are în vedere modificarea a 32 articole, precum și introducerea altor 32 articole noi.

În această situație, apreciem că ar fi fost mai potrivit să se fi elaborat o nouă lege în acest domeniu, nu numai modificarea și completarea actualei Legii nr.48/1992, chiar dacă se propune și republicarea acesteia.

5. Unele soluții legislative sunt insuficient de clar exprimate, fiind lipsite de precizia necesară. Cu titlu de exemplu amintim, prevederile înscrise la **pct.22**, cu referire la art.6⁴ „În condițiile respectării prevederilor cuprinse în articolele...“, cele de la **pct.26**, cu referire la art.8 alin.(2), unde se prevede "susținerea solicitării de licență în ședință", fără să se precizeze cine se întrunește în ședință, și cui aparține aceasta.

De asemenea, apare ca fiind insuficient de elaborată prevederea de la **pct.38** referitoare la art.14 alin.(10), potrivit căreia CNA poate decide acordarea unei perioade de probă de 6 luni dacă persoana în cauză "a primit cel mult două **sanctiuni minore**", fără să existe o dispoziție care să împartă sancțiunile în "majore și minore", precum și

norma de la **pct.57**, referitoare la **art.32¹** alin.(2), unde se prevede că bugetul Departamentului pentru protecția minorilor este evidențiat ca atare în legea bugetului de stat, deși acest departament este organizat "în cadrul" Consiliului Național al Audiovizualului și normal ar fi ca bugetul său să fie inclus în bugetul CNA.

Lipsită de claritate apare și norma de la **pct.63** referitoare la **art.37** alin.(1), deoarece nu se înțelege ce se dorește a se exprima prin sintagma finală "și se publică un avertisment".

6. Totodată, la **Art.I pct.39**, privitor la **art.15** lit.f), soluția legislativă conform căreia licența de emisie se retrage dacă titularul nu depune la Consiliul Național al Audiovizualului, în termen de 30 de zile, dovada achitării amenzii, nu este coroborată cu dispozițiile Legii nr.32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, deoarece potrivit acestei legi-cadru în materie contravențională, contravenientul poate face plângere împotriva actului de constatare a contravenției, iar conform **art.31** alin.2 din aceeași lege, plângerea suspendă executarea.

Or, modul imperativ în care este formulat textul **art.15** lit.f) privind obligația plății amenzii în termen de 90 de zile, anulează dreptul contravenientului de a formula plângere, în cazul în care acesta apreciază că sancțiunea aplicată este nelegală și netemeinică.

Se impune, deci, introducerea unui text care să facă distincție între situația când cel amendat nu a formulat plângere împotriva măsurii dispuse actul de constatare și situația când acesta s-a adresat instanței.

7. Tot în legătură cu aplicarea sancțiunilor, semnalăm faptul că la **Art.I pct.35**, cu referire la **art.11²** alin.(5), nu se precizează natura amenzii de 50.000.000 lei, iar amenda urmează a se cumula cu un "ultim avertisment" deși în legislația contravențională nu întâlnim o astfel de sancțiune. Această observație este valabilă și pentru **Art.I pct.63**, referitor la **art.37**.

Semnalăm că precizarea naturii juridice a amenzii (administrativă sau contravențională), este absolut necesară, deoarece în funcție de aceasta se stabilește și procedura contestării lor, inclusiv abilitarea Guvernului de a le actualiza, așa cum se propune la punctul 64 (referitor la **art.38**).

8. Unele soluții legislative nu sunt corelate sau repetă aceleași idei. Astfel, la **Art.I pct.49**, referitor la **art.23** alin.(2), se prevede că

decizia de autorizare se eliberează de către Consiliul Național al Audiovizualului în termen de 30 de zile "de la solicitare", iar la **pct.41** cu referire la art.16 alin.(2), termenul de 30 de zile pentru obținerea acestui document curge **de la prezentarea autorizației tehnice de funcționare**. Sugerăm corelarea celor două norme și comasarea dispoziției referitoare la eliberarea deciziei de autorizare într-un singur loc.

De asemenea, norma de la **Art.I pct.63**, referitor la art.37 alin.(6), conține aceeași dispoziție cu cea prevăzută la art.15 lit.f).

9. Din punct de vedere al regulilor de structurare a dispozițiilor propuse, s-ar fi impus o grupare mai echilibrată în articole a alineatelor care privesc aceeași problemă, evitându-se, astfel, ca unele secțiuni să aibă un singur articol (cazul Secțiunii VIII) sau ca unele articole să aibă un număr exagerat de alineate (cazul art.12, care are 19 alineate).

Totodată, este de relevat și faptul că propunerea legislativă utilizează frecvent un limbaj juridic impropriu, folosind expresii nespecifice stilului normativ, cum sunt: "net eliminată" (pct.10, art.3 alin.1), "demersurile necesare" (pct.23, art.6⁵), "autoritățile în materie" (pct.33, art.11 alin.7), "dată prompt în legalitate" (pct.38, art.14 alin.10), "atrage după sine automat anularea Deciziei" (pct.49, art.23 alin.3).

II. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. La titlu, este necesar ca în locul expresiei "Propunere legislativă" să se scrie "Lege", iar cuvântul "Audiovizualului" să se scrie după cuvântul "Legii", astfel cum figurează în legea în vigoare.

Ca urmare, titlul se va formula astfel:

"Lege pentru modificarea și completarea Legii audiovizualului nr.48/1992".

Menționăm că expresiile "propunere legislativă" sau "proiect", care definesc categoria inițiativei legislative, se plasează deasupra titlului, în dreapta sus, și nu în titlul actului normativ care se va adopta.

2. În corelare cu propunerea de la pct.1, sugerăm ca la **partea de debut a Articolului I**, expresia "Legea nr.48/1992 a audiovizualului" să fie reformulată astfel: "Legea audiovizualului nr.48/1992".

3. La **Art.I pct.3**, cu referire la alin.(2) al art.2, se folosesc expresiile "selectare **partizană**" și "combinarea **tendențioasă**" a

informațiilor, care sunt insuficient de precise, fiind necesară definirea lor cu mai multă rigurozitate, în funcție de intenția inițiatorului.

4. La Art.I pct.3, cu referire la alin.(5) al art.2, se folosește expresia "siguranței naționale", în timp ce la alin.(4) se folosește cea de "securității naționale", fiind necesar să se utilizeze o singură noțiune, preluată din legile-cadru existente.

Tot la acest alineat, pentru mai multă rigoare normativă, propunem înlocuirea expresiei "puterii judecătorești", cu expresia "autoritățile puterii judecătorești".

5. La Art.I pct.3, cu referire la alin.(6) al art.2, propunem să se reanalizeze dacă nu ar fi mai potrivit ca în locul expresiei "instanțelor de judecată" să se folosească expresia "autorităților judiciare", pentru a se avea, eventual, în vedere și parchetele de pe lângă instanțele de judecată.

6. La Art.I pct.4, cu privire la titlul propus pentru Secțiunea II, sugerăm reformularea acestuia, prevăzându-se, eventual, "Obiective", sau "Atribuții", în loc de "Responsabilități moral-educative", deoarece "responsabilitatea" semnifică aptitudinea volitivă a persoanei de a răspunde pentru acțiunile și inacțiunile sale.

Această observație este valabilă și pentru titlul Secțiunii III - "Responsabilități culturale".

7. La Art.I pct.10, cu referire la art.3 alin.(2), pentru evitarea folosirii verbului la timpul gerunziu, se impune ca în locul expresiei "respectând prevederile alineatului precedent" să se scrie "cu respectarea prevederilor alin.1".

8. La Art.I pct.11, cu privire la introducerea art.3¹, la alin.(1) lit.b), sugerăm înlocuirea cuvântului "subliminale", cu altul de mai largă circulație, potrivit intenției inițiatorului.

9. La Art.I pct.11, cu privire la art.3¹ alin.2 lit.b), propunem ca după expresia "o legătură", să se adauge cuvântul "pozitivă", pentru ca textul să aibă finalitatea dorită de inițiator, iar la lit.c) apreciem că nu pot fi conexate, într-o expresie unică, succesul "social", cu cel "sexual"(!!).

10. La Art.I pct.13, cu referire la art.3² alin.2, este necesar să se înlocuiască cuvântul "afecte" prin cuvântul "efecte", fiind probabil o greșeală de dactilografiere.

11. La Art.I pct.18, cu referire la art.5¹ alin.(2), se prevede că "regimul persoanelor juridice publice din domeniul audiovizualului se reglementează prin lege organică", deși stabilirea problemelor care

pot face obiectul legilor organice este de competență exclusivă a legiuitorului constituant, nu a celui ordinar.

12. La Art.I pct.19, referitor la art.5² alin.(1), pentru mai multă precizie în exprimare, propunem ca după expresia "Persoanele juridice private", să se adauge expresia "din domeniul audiovizualului", iar la alin.(2) expresia "de drept privat" să fie înlocuită cu expresia "private", rezultând expresia persoană juridică privată, folosită și în alte dispoziții.

13. La Art.I pct.23, cu privire la art.6⁵, se instituie obligația ca "demersurile necesare ..." să se facă "în termen de un an de la promulgarea prezentei legi", în loc de "intrarea în vigoare" a acesteia, potrivit principiului constituțional. Promulgarea legii nu poate avea asemenea efecte juridice.

Această observație este valabilă și pentru: **pct.46**, art.21 alin.(2); **pct.50**, art.24¹ alin.(2). Se impune deci efectuarea corecțiilor necesare.

Totodată, sugerăm înlocuirea expresiei "fiindu-le anulate", din finalul textului, cu expresia "se consideră anulate", folosită mai frecvent în actele normative.

14. La Art.I pct.25, în concordanță cu cerințele normelor de tehnică legislativă, este necesar ca partea introductivă, care evidențiază introducerea titlului secțiunii VIII, să fie reformulată astfel:

"După articolul 7 se introduce secțiunea 8, care va avea următorul cuprins:"

Totodată, precizăm că secțiunile se numerotează cu cifre arabe, deoarece potrivit practicii legislative numai capitolele se numerotează cu cifre romane.

15. La Art.I pct.33, cu privire la art.11¹ alin.(1) - (3), pentru evitarea repetării expresiei "Planul național de repartizare a frecvențelor radioelectrice destinate difuzării programelor audiovizuale", care încarcă inutil textul reglementării, propunem suprimarea acesteia de la alin.(3) și redactarea textului alin.(3) în continuarea alin.(2). De asemenea, ținând seama că Ministerul Comunicațiilor, prevăzut la alin.(3), a fost desființat, urmează ca această autoritate să fie înlocuită, în funcție de atribuții, eventual cu Agenția Națională pentru Comunicații și Informatică.

În raport cu aceste observații, propunem reformularea alin.(2), în sensul includerii în acesta și a prevederilor alin.(3), astfel:

"(2) Stabilirea frecvențelor destinate audiovizualului și a zonelor de acoperire ale acestora se face prin Planul național de repartizare a frecvențelor radioelectrice destinate difuzării programelor audiovizuale, elaborat de către Agenția Națională pentru Comunicații și Informatică, cu consultarea Consiliului Național al Audiovizualului și cu respectarea tratatelor și a acordurilor internaționale la care România este parte".

Ca urmare, alin.(3) se desființează, iar alineatele se vor renumera în mod corespunzător.

Observația și propunerea legată de desființarea Ministerului Comunicațiilor și înlocuirea lui cu Agenția Națională pentru Comunicații și Informatică este valabilă și pentru: alin.(7) al aceluiași articol; pct.35, art.11² alin.(6); pct.36, art.12 alin.(2) și (4); pct.39, art.15 lit.a); pct.41, art.16 alin.(1); pct.44, art.20 alin.(3) și (4); pct.49, art.23 alin.(1), (4) și (5); pct.61, art.35 alin.(1); pct.62, art.36 alin.(1); pct.63, art.37 alin.(3), (5) și (6).

16. La Art.I pct.35, cu referire la art.11² alin.(3), în cuprinsul căruia se stabilește conținutul licenței de emisie, având în vedere că termenul "trebuie" este imperativ, se impune eliminarea cuvântului "obligatoriu"; la **alin.(4)** propunem înlocuirea expresiei "structurării acționarului", care este improprie stilului normativ cu o alta, adecvată contextului.

17. La Art.I pct.36, cu referire la art.12 alin.(2), pentru un plus de rigoare în redactare, propunem ca în locul expresiei "în baza unui concurs" să se scrie "pe bază de concurs", expresie folosită și în alte acte normative.

18. La Art.I pct.38, cu referire la art.14 alin.(1), sunt prevăzute termene fixe pentru acordarea licențelor de emisie, de 7 ani, 9 ani și 15 ani. Propunem să se reanalizeze dacă nu ar fi mai potrivit ca aceste termene să fie termene **maxime**, înscriindu-se în fața acestora prepoziția "până la ...".

19. La Art.I pct.38, cu referire la art.14 alin.(5), propunem înlocuirea expresiei "după sine, automat", care, așa cum am arătat, este nespecifică stilului normativ, cu expresia "de drept".

20. La Art.I pct.48, referitor la art.22 alin.(5), precum și la pct.49, art.23 alin.(3) semnalăm repetiția supărătoare a cuvântului "dacă", atât în partea introductivă a alin.(5), cât și în debutul unor litere din cadrul său.

Sugerăm reformularea textelor pentru a se evita această situație.

21. La Art.I pct.53, cu referire la art.27 alin.(3) lit.c), se face referire la membrul Consiliului care "absentează **nemotivat**". Pentru mai multă precizie, și având în vedere consecința acestei absențe - înlocuirea sa - considerăm că este necesar să se prevadă expres cazurile în care absența este considerată "motivată".

22. La Art.I pct.54, cu referire la art.28 alin.(1), pentru un spor de rigoare normativă, propunem să se adauge în finalul acestuia expresia "din învățământul superior".

De asemenea, la alin.(2) al aceluiași articol, propunem înlocuirea expresiei "partide, alianțe sau formațiuni politice", cu expresia "partide politice", deoarece o persoană fizică nu ar putea fi membră a unei alianțe politice dacă nu este membră a unui partid politic, alianța politică fiind formată din partide politice.

23. La Art.I pct.54, referitor la art.28 alin.(1), tot pentru asigurarea unei mai mari rigori normative, propunem înlocuirea expresiei "partide, alianțe politice sau alte formațiuni politice", cu expresia "partide politice, alianțe politice sau alte formațiuni politice".

24. La Art.I pct.55, referitor la art.30 alin.2, propunem înlocuirea expresiei "amenzilor acordate", cu expresia "amenzilor aplicate", deoarece amenzile "se aplică", nu "se acordă".

25. La Art.I pct.56, referitor la art.32 alin.(2), precizăm că art.21, la care se face trimitere, nu are în cuprinsul său litera c), așa cum se prevede.

26. La Art.I pct.57, cu privire la art.32¹ alin.(1), pentru mai multă rigoare normativă, sugerăm înlocuirea cuvântului "publicarea", prin expresia "intrarea în vigoare".

Totodată, considerăm că trebuie să se reanalizeze dispoziția prin care se prevede înființarea în Cadrul Consiliului Național al Audiovizualului a "Departamentului pentru protecția minorilor", care să aibă potrivit alin.(2), un buget distinct, evidențiat în bugetul de stat.

Sub acest aspect este necesar să se aibă în vedere, pe de o parte, că există deja un Departament pentru protecția copilului, ca organ de specialitate în subordinea Guvernului, cu care Consiliul Național al Audiovizualului ar putea colabora în probleme de profil, iar, pe de altă parte, departamentul propus, neavând personalitate juridică, nu ar putea avea un buget distinct de cel al Consiliului Național al Audiovizualului.

La alin.(5) al aceluiași articol este necesar să se precizeze în ce sens deciziile acestui Departament "sunt publice".

27. La Art.I pct.59, cu privire la art.33, se propune introducerea a patru alineate noi prin care se conferă obligativitate juridică "rezoluțiilor" adoptate de Parlament, cu privire la activitatea Consiliului Național al Audiovizualului, care, în caz de nerespectare, ar atrage, potrivit art.33 alin.2³, "demiterea întregului Consiliu Național al Audiovizualului".

Considerăm că trebuie să se reanalizeze soluția propusă deoarece, pe de o parte, rezoluțiile Parlamentului sunt acte politice, nu juridice, și nu ar putea produce decât efecte de aceeași natură, iar, pe de altă parte, răspunderea juridică nu poate fi decât individuală.

Pe de altă parte, natura juridică a Consiliului Național al Audiovizualului și statutul membrilor săi nu ar putea fi asimilate cu natura juridică a Guvernului și cu statutul membrilor acestuia, pentru ca sancțiunea demiterii să funcționeze în același mod, adică drept consecință a unui vot negativ al Parlamentului, așa cum se propune.

În plus, este de observat că se propune ca demiterea să intre în vigoare numai de la data la care instituția abilitată a desemnat un alt reprezentant al său în Consiliu, fără a se stabili și un termen în care trebuie să se facă desemnarea acestuia.

28. La Art.I pct.63, referitor la art.37 alin.(4), se impune înlocuirea cuvântului "automat", impropriu stilului normativ, prin expresia "de drept". Pentru aceleași considerente, propunem eliminarea cuvântului "imediat", din partea finală a alin.(6).

29. La art.I pct.64, referitor la art.38, este abilitat Guvernul să "actualizeze" cuantumul amenzilor prevăzute în proiectul legii, fără să se precizeze, deși acest lucru este necesar, ca această actualizare să se facă avându-se în vedere "rata inflației" dintr-o perioadă determinată.

De altfel, acest text este și inutil, întrucât o prevedere de principiu în acest sens există deja în legea cadru - Legea nr.32/1968.

30. Propunerea legislativă cuprinde și alte carențe care privesc respectarea normelor de tehnică legislativă cum sunt:

-se folosește frecvent expresia "alineatul precedent", în loc de a se preciza numărul alineatului avut în vedere, precum și expresia "din prezenta lege" sau "al prezentului articol", care sunt de prisos, deoarece, din context se subînțelege norma juridică la care se face referire;

-la partea introductivă a punctelor de modificare ori de introducere a unor articole, secțiuni sau capitole, se folosește cuvântul "conținut", în loc de "cuprins", folosit, de regulă în aceste operații de tehnică legislativă.

31. La Art.III, potrivit exigențelor de tehnică legislativă, propunerea de republicare a actelor normative supuse modificării se realizează într-o formă unitară, specifică acestei situații. Față de această cerință, propunem reformularea textului, astfel:

"Art.III - Legea audiovizualului nr.48/1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 25 mai 1992, cu modificările ulterioare și cu cele aduse prin prezenta lege, se va republica, dându-se textelor o nouă numerotare".

PREȘEDINTE

Valer Dorneanu
Valer DORNEANU



București

Nr. 235/26.02.1999