



14 noiembrie 2012

J-2 Nr. 469

**A V I Z**

la proiectul cu privire la oamenii de cultură și uniunile de creație  
(nr. 2117 din 27.09.2012)

Direcția generală juridică a examinat proiectul de lege sus nominalizat, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă de către un grup de deputați în Parlament și în conformitate cu prevederile art. 54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996 expune următoarele.

*Obiecții de bază*

1. Proiectul de lege are ca obiect de reglementare adoptarea Legii cu privire la oamenii de creație și uniunile de creație.

Potrivit notei informative, proiectul de lege are drept scop crearea garanțiilor legale pentru asigurarea drepturilor sociale ale oamenilor de creație din domeniul literaturii și artei, precum și reglementarea relațiilor de drept, legate de particularitățile fondării și activității uniunilor de creație și asociațiilor uniunilor de creație întru păstrarea și dezvoltarea tradițiilor literaturii și artei naționale.

2. Menționăm că nota informativă la proiectul de lege, nu conține informații privind analiza impactului de reglementare și efectuarea expertizelor proiectului de act legislativ, condiție obligatorie potrivit art. 20 lit. d) și art. 22 alin. (2), (3) și (5) din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative.

În conformitate cu art. 47 alin. (6) din Regulamentul Parlamentului, proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbateră împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară.

Este de menționat, că nota informativă conține informație insuficientă.

3. Articolul 131 alin. (4) din Constituție, statuează faptul că, orice propunere legislativă care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

*Obiecții de conținut și de ordin tehnico-legislativ*

Referindu-ne la conținutul proiectului de lege și la respectarea normelor tehnicii legislative și a prevederilor Legii nr. 780/2001 privind actele legislative, expunem următoarele considerente.

1. Textul proiectului de lege este sistematizat în articole, grupate în capitole. Atenționăm faptul, că articolul este elementul structural de bază al actului legislativ, care poartă un caracter unitar și conține una sau mai multe dispoziții cu raport direct între ele. Conform prevederilor art. 32 alin (5) și art. (6) din Legea nr. 780/2001, "articolul poate fi compus din alineate numerotate cu cifre arabe, luate între paranteze și poate avea diviziuni însemnate, de regulă, cu litere latine mici și o paranteză". Astfel, este necesar, ca întreg textul proiectului de lege, să fie sistematizat și structurat conform normelor tehnicii legislative.

2. La **Articolul 1**, este expus scopul legii, care nu este clar definit, norma trebuie să fie expusă laconic și succint, fără detalii sau descrieri.

În acest sens, considerăm necesară și redenumirea articolului. Propunem următoarea redacție: „**Scopul și domeniul de reglementare**”.

Astfel, textul articolului va fi expus în 2 alineate, în primul alineat se va expune scopul legii, iar în alineatul al doilea domeniul de reglementare.

3. **Articolul 2**, statuează noțiunile generale utilizate în textul proiectului de lege. Este de precizat că, noțiunile pot fi utilizate *în sensul legii* și nu în *scopul* acesteia, precum este scris în dispoziția articolului.

Atragem atenția la prevederile art. 19 lit. d) din Legea nr. 780/2001, conform cărora noțiunea nu se redă prin definiția ei sau printr-o frazeologie, ci prin termenul respectiv.

Referitor la noțiunea *om de creație din domeniul literaturii și artei* este de atenționat că aceasta nu explică termenul, ci redă informație despre raporturile de muncă.

Noțiunea „*om de creație*” este expusă la art. 2 din Legea culturii nr. 413/1999, care redă simplu explicația „*persoană care creează valori culturale, interpretează opere de artă*”.

Ținem să menționăm că, în conformitate cu art. 18 alin. (3) din Legea nr. 780/2001, în cazul în care proiectul de act legislativ cuprinde prevederi din legislația în vigoare, acestea, de regulă, nu se reproduc, dar se face trimitere la ele.

Noțiunile redate în textul proiectului de lege, conțin detalii și o terminologie care nu corespunde limbajului juridic. De exemplu, noțiunea „*om de creație profesionist este omul a cărui principală sursă de existență constituie activitatea de creație*”, este interpretabilă. Nu poate fi considerat **om de creație profesionist**, doar pentru că principală lui sursă de existență este procesul de creație, acest fapt nu determină gradul de calificare într-un anumit domeniu.

Este discutabil, și la nivel de normă legală. Această prevedere trebuie întemeiată, necesită a fi reglementată și procedura stabilirii acestui fapt, deoarece, în astfel de condiții, oricine se poate declara *om de creație profesionist*, pentru a beneficia de anumite privilegii, care sunt prevăzute în proiectul de lege.

De asemenea, în textul noțiunii „*uniune de creație*”, se expune scopul activității uniunilor, fapt ce nu se încadrează conceptual în textul de noțiune, conform rigorilor Legii nr. 780/2001.

Din practica generală de elaborare a actelor legislative, noțiunile nu se numerotează. Astfel, propunem excluderea numerotării noțiunilor de la 1) - la 4).

În urma celor expuse, pentru respectarea rigorilor art. 3 alin. (2) din Legea nr. 780/2001, care statuează că este necesar ca actul legislativ să respecte condiția preciziei, textul art. 2 din proiectul de lege necesită a fi redactat.

**4. La Articolul 3** *Profesiile oamenilor de creație*, face trimitere la lista profesiilor oamenilor de creație din domeniul literaturii și artei, unde se propune să fie incluse profesiile oamenilor de creație.

Oamenii de creație sunt liberi profesioniști, care își organizează de sine stătător activitatea sau se asociază uniunilor de creație și se organizează conform statutelor sale. Recunoașterea profesiilor oamenilor de creație și includerea acestora în Clasificatorul ocupațiilor din Republica Moldova, se realizează printr-o procedură specială.

Astfel, propunem ca aceste prevederi să fie analizate prin prisma Legii nr. 102/2003 privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă.

Reiterăm observația și pentru **Articolul 8** *Asigurarea cu locuri de muncă a oamenilor de creație profesioniști*, care prevede recunoașterea în calitate de șomer a omului de creație profesionist.

**5. La Articolul 5** sintagma "*contractului respectiv*" se va substitui prin cuvântul "*contractuale*".

**6. Articolul 6** *Asigurarea socială și asigurarea cu pensii a oamenilor de creație*, presupune că oamenii de creație sunt pasibili asigurării sociale de stat și asigurării obligatorii de asistență medicală și asigurării cu pensii.

Atenționăm faptul, că prevederile articolului 7 din proiectul de lege, trebuie să fie redactate în coroborare cu cadrul legal de domeniu (Legii nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, Legii nr. 156/1998 privind pensiile de asigurări sociale de stat), pentru a evita conflictul de normă.

Ținem să atenționăm faptul, că prevederea „**Neplata de către asigurator omului de creație profesionist a cotelor de asigurare nu poate servi temei de a nu-i plăti omului de creație profesionist a indemnizației de asigurări sociale de stat**” necesită o atenție deosebită. Altfel spus, cealaltă parte a contractului de autor îl obligă să achite prestațiile de asigurări sociale de stat, însă dacă partea nu-și onorează obligațiile, statul este obligat la survenirea riscului asigurat, de exemplu pe motiv de boală, să achite indemnizație pentru asigurat, în cazul dat, pentru omul de creație. Aceste prevederi contravin principiilor organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale. Art. 3 lit. e) din Legea nr. 489/1999 privind sistemul public de asigurări sociale, prevede ***principiul contributivității***, *fondurile de asigurări sociale se constituie pe baza contribuțiilor datorate de persoanele fizice și juridice participante la sistemul public; drepturile de asigurări sociale se cuvin pe temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite*. Necontribuind la fondul social de stat, nu ai dreptul să soliciți sau să primești indemnizații.

De asemenea și art. 58 din Constituție stipulează că cetățenii au obligația să contribuie, prin impozite și taxe, la cheltuielile bugetare.

7. La **Articolul 9**, se face referire la contractul de muncă, considerăm necesar de menționat expres la care tip de contract de muncă se face referire, individual sau colectiv, deoarece acestea atrag după sine raporturi juridice diferite.

De asemenea, este prevăzut că omul de creație, care își desfășoară activitatea de creație în baza contractului de muncă, la cerere i se va acorda **concediu fără plată pe o perioadă de până la un an**. Atenționăm, că în conformitate cu art. 120 alin. (1) din Codul muncii, din motive familiale și din alte motive întemeiate, în baza unei cereri scrise, salariatului i se poate acorda, cu consimțământul angajatorului, un **concediu neplătit cu o durată de până la 60 de zile calendaristice**. Astfel, prevederile art. 9 din proiectul de lege, contravin prevederilor Codului muncii.

De asemenea, din textul normei sintagma „*părțile prezentului contract de muncă*” se va substitui cu sintagma *părțile contractuale* sau *semnatarii*. Nu este corect folosită sintagma „*prezentul contract de muncă*”, în textul legii se poate face trimitere la un contract de muncă în general și nu la prezentul contract, astfel de formule se folosesc în textul contractului.

**8. La Articolul 12** *Asigurarea condițiilor pentru activități de creație a oamenilor de creație profesioniști*, presupune asigurarea de către organele administrației publice centrale sau locale, cu spații pentru a fi folosite în calitate de ateliere de creație.

Nu este clar și nici în nota informativă nu este explicat, de ce organele administrației publice, ar trebui să asigure cu spații oamenii de creație pentru a fi folosite în scop de ateliere. Această prevedere poate fi considerată drept un abuz, statul poate favoriza anumite categorii vulnerabile de cetățeni, în limitele legii. Acest fapt prevede și cheltuieli bugetare suplimentare care trebuie prevăzute anterior în bugetul de stat, ceea ce conform prevederilor art. 22 alin. (4) din Legea nr. 780/2001, necesită expertiza economică, cu menirea de a evidenția aspectele proiectului privind modificările care vor fi introduse, semnalând deficiențele economice și prognozarea consecințelor economice negative care pot surveni.

De asemenea, tot la acest articol, sunt prevăzute și situațiile când *oamenii de creație profesioniști* care nu dispun de ateliere de creație și își folosesc spațiul locativ pentru desfășurarea acestor activități, „*sunt în drept să includă în contract pentru achitarea serviciilor comunale până la 20 m<sup>2</sup> de spațiu locuibil*”. Clauzele contractuale sunt negociabile de către părți la momentul semnării acestuia, părțile fiind libere să negocieze orice. Astfel, această prevedere nu este important să fie expusă în lege.

**9. La Articolul 13** *Particularitățile impozitării oamenilor de creație*, este stabilit cuantumul venitului impozabil ce constituie 7%, pentru cei care realizează activități de creație în baza contractelor de autor. Considerăm că nu este corect să fie indicate expres cotele de impozitare, în textul legii și doar o singură cotă de impozitare, exceptând la regula generală de impozitare. Oamenii de creație, trebuie să fie impozitați la fel că și celelalte categorii de cetățeni, în conformitate cu prevederile art. 15 din Codul fiscal. Cota de impozitare trebuie calculată reieșind din suma totală a venitului anual. Or, în cazul unor venituri mai mari, se va face diferență față de celelalte categorii, care sunt impozitate reieșind din suma totală a venitului anual, la diferite cote. Astfel, se va crea situația favorizării unor categorii de cetățeni, în cazul dat, *oamenii de creație*, neîntemeiat.

Potrivit art. 5 pct. 36) din Codul fiscal activități independente de ordin literar și artistic se atribuie la serviciile profesionale, care sunt supuse impozitului pe venit, în conformitate

cu art. 13 alin. (1) lit. a), art. 14 alin. (1) lit. a) și art. 18 lit. a). Cât privește cota de impozitare, aceasta depinde în mod direct din suma venitului anual realizat din orice sursă a activității profesionale.

Atenționăm faptul, că în conformitate cu art. 7 alin. (1) din Codul fiscal "Impozitele și taxele generale de stat și locale se stabilesc, se modifică sau se anulează exclusiv prin modificarea și completarea prezentului cod."

**10. Articolul 14** *Dreptul oamenilor de creație la acces în organizațiile de cultură*, stabilește că oamenii de creație sunt în drept să folosească fondurile deschise ale bibliotecilor, muzeelor, arhivelor, sălilor de expoziție, etc. De asemenea, se permite păstrarea arhivelor personale, în arhivele naționale și în muzee, cu titlu gratuit. Această prevedere trebuie privită și prin prisma spațiilor pe care aceste instituții le au în folosință, de asemenea costurile care se vor suporta pentru păstrarea lucrărilor, posibilităților tehnice ale acestor instituții/organizații, în scopul evitării situațiilor de abuz și cheltuirii unor bani din bugetul acestor instituții nejustificat.

**11. La Articolul 17**, urmează a fi modificat titlul, pentru respectarea rigorilor tehnicii legislative, în vederea exprimării clare a obiectului de reglementare.

**12. La Articolul 18** sunt expuse drepturile uniunilor de creație,

- alin. (2) prevede că uniunile de creație au dreptul de a primi de la autoritățile publice centrale și locale informație cu privire la elaborarea și adoptarea actelor normative în domeniul literaturii și artei. Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație și Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, statuează toate aceste situații ce țin de principii, tipul de informație, subiecții, etc. întru respectarea drepturilor legale.

- alin. (4) statuează asupra dreptului de a adresa interpelări în scopul primirii informației.

Pentru obținerea informației, orice organizație, instituție indiferent de forma de organizare poate adresa organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor petiții în scopul asigurării drepturilor lor legitime, în conformitate cu Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare, Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație și Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

- la alin. (7) este indicat faptul că uniunile de creație au dreptul de a se produce în calitate de fondatori ai asociației uniunilor de creație naționale și internaționale. Nu este clar ce se are în vedere sub termenul *a se produce* și care sunt efectele juridice ale producerii și impactul în societate.

- alin. (8) prevede dreptul de a fonda asociații obștești, organizații necomerciale și organizații comerciale. Legea nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești, reglementează cine pot fi fondatorii asociațiilor obștești, astfel, nu este clar și necesar pentru ce se face această evidențiere în proiectul de lege avizat.

**13. La Articolul 20**, sunt expuse condițiile de activitate ale uniunilor de creație. Este indicat că *„organele administrației publice locale și centrale vor sprijini activitatea uniunilor de creație și a subdiviziunilor structurale în scopul dezvoltării culturii artistice, precum și realizarea scopurilor statutare ale acestor uniuni”*.

Conform prevederilor Legii nr. 123/2010 cu privire la serviciile sociale, art. 10 alin. (3) lit. f) autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi susțin **asociațiile obștești de**

**utilitate publică** ce activează în teritoriul administrat în sfera serviciilor sociale și conform Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, primarul sprijină activitatea **asociațiilor obștești de utilitate publică** din teritoriul administrat.

Totodată, menționăm că în conformitate cu art. 8 alin. (2) din Legea nr. 837/1996, **arendarea de către asociațiile obștești ce urmăresc beneficiul public a încăperilor și clădirilor proprietate publică se face în condiții preferențiale, în modul stabilit de Guvern. Scutirea asociațiilor obștești de impozite și acordarea, cu titlu individual, a altor înlesniri și privilegii nu se admite.**

Deoarece uniunile de creație sunt organizații obștești, considerăm aceste prevederi urmează a fi analizate prin prisma art. 8 din Legea nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești, unde sunt stabilite expres relațiile dintre stat și asociațiile obștești și sprijinul acordat de stat acestor organizații.

Pentru a beneficia de înlesniri din partea statului, organizația obștească trebuie să obțină **statut de organizație obștească de utilitate publică**, în conformitate cu prevederile art. 30<sup>1</sup> din Legea nr. 837/1996.

De asemenea, este de menționat, că tot la acest articol, este indicat faptul, că *uniunilor de creație și asociațiilor de creație li se oferă înlesniri privind achitarea impozitelor, taxelor vamale, cheltuielilor de arendă, în conformitate cu legislația Republicii Moldova*. Codul vamal, Codul fiscal și Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal, prevede expres situațiile și categoriile de mărfuri care se importă sau exportă cu scutiri de impozit. Conținutul declarativ al normei, în redacția propusă nu oferă garanțiile dorite în acest sens și nu va produce efecte juridice. În cazul unor norme de excepție, derogare acestea se reglementează în actul legislativ în mod expres, cu enumerarea subiecților și obiectelor. Lista genurilor de activitate, serviciilor prestate, a pozițiilor tarifare a mărfurilor scutite de plata drepturilor de import urmează a fi adoptate prin lege.

Norme de trimitere la legislația în vigoare nu constituie o reglementare juridică și lipsește de sens toate garanțiile referitor la înlesnirile avute în vedere, în cazul în care, legislația fiscală, vamală, legea bugetară anuală nu le prevăd expres.

**14. Articolul 21** din proiect, *Garanțiile drepturilor patrimoniale ale uniunilor de creație și asociațiilor uniunilor de creație*, prevede că plata pentru chiria încăperilor să fie egală cu taxa stabilită pentru instituțiile publice finanțate de la bugetul de stat, care închiriază încăperi de la alte instituții publice finanțate de la bugetul de stat. De taxe speciale și reduse pot beneficia doar instituțiile de stat și alte instituții sau organizații prevăzute de lege.

Astfel, prevederile respective poartă un caracter coruptibil și discriminatoriu în raport cu celelalte uniuni de creație înregistrate în Republica Moldova care nu au statut de organizație obștească de utilitate publică. Invocăm obiecțiile expuse la pct. 13 din prezentul aviz.

**15.** Reieșind din prevederile art. 30 din Legea nr. 780/2001, întreg conținutul Capitolului V Dispoziții finale și tranzitorii urmează a fi expus într-o nouă redacție, luându-se în considerare practica de elaborare a actelor legislative, cu privire la redactarea capitolului dispoziții finale și tranzitorii.

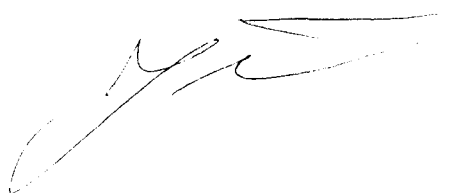
Ca o notă cu caracter general, semnalăm faptul că textul proiectului de lege este sub limita de redactare a actelor legislative. Normele expuse poartă caracter ambiguu, într-o

manieră improprie stilului normativ, care pot fi interpretate diferit. Astfel, este necesară redactarea textului proiectului de lege cu respectarea normelor gramaticale și de ortografie, luându-se în considerare prevederile art.19 din Legea nr. 780/2001. Motiv pentru care, considerăm necesar și efectuarea unei expertize lingvistice, conform art. 22 alin. (8) din Legea nr. 780/2001.

Prevederile proiectului de lege poartă un caracter oarecum declarativ, nu stimulează creativitatea individuală a oamenilor de creație, ci încurajează asocierea oamenilor de creație în uniuni și asociații ale uniunilor de creație. Proiectul de lege prevede facilități și sprijin din partea statului pentru asociații, însă pentru artiștii individuali care nu fac parte din uniuni, mai puțin, fapt ce limitează drepturile acestora. Sunt solicitate enorm de multe înlesniri neîntemeiat, oamenii de creații nu fac parte din categoria persoanelor care necesită sprijin deosebit din partea statului, în acest sens solicitările și necesitățile expuse în textul proiectului de lege sunt exagerate.

Este de atenționat și faptul, că dacă se vrea o lege care va proteja drepturile și garanțiile oamenilor de creație și uniunilor de creație, atunci aceasta trebuie să includă toate domeniile de creație, cum ar fi compozitorii, artiștii plastici, muzicienii, artiștii teatrali, meșterii populari, arhitecții, etc., nu doar domeniul literaturii și artei. Această viziune este una limitată și discriminatorie față de celelalte categorii care fac parte din domeniul creației. A crea un cadru legislativ doar pentru o ramură din tot domeniul creației, este inadmisibil și contravine art. 16 din Constituție, care statuează faptul că toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice fără deosebire de anumite criterii. Mai mult ca atât, legislația în vigoare prevede înlesniri și privilegii pentru aceste categorii care întrunesc condițiile stabilite de lege. Astfel, utilitatea publică a legii, în cazul în care va fi adoptată, devine superfluă.

În concluzie, sugerăm remiterea proiectului de lege autorilor, pentru definitivarea acestuia, cu respectarea cerințelor legale invocate în aviz și completarea Notei informative cu cerințele statuate la art. 20 și 22 din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative.



**Șef Direcție,  
Ion Creangă**

*ex. Cristina Boaghi*  
*tel. 4-51*