



MD-2012, Chișinău, str. V. Pârcălab nr. 46
Tel.: (+373 22) 27-75-51, fax: (+373 22) 27-74-71
e-mail: office@cca.md, <http://www.audiovizual.md>

MD-2012, Chisinau, V. Parcalab str., № 46
Tel: (+373 22) 27-75-51, fax: (+373 22) 27-74-71
e-mail: office@cca.md, <http://www.audiovizual.md>

DECIZIA nr. 13/73 din 04 iunie 2020

Cu privire la examinarea inițiativei legislative nr. 206 din 22 mai 2020 cu privire la modificarea unor acte legislative

Prin adresarea nr. 31-06-4373 din 25 mai 2020 Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a remis Consiliului Audiovizualului spre examinare și avizare proiectul de lege nr. 206 din 22.05.2020 pentru modificarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă din partea a doi deputați ai Parlamentul Republicii Moldova.

Astfel, în temeiul competențelor funcționale prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale nr. 174 din 08.11.2018, în urma examinării, Consiliul Audiovizualului constată următoarele.

Proiectul în cauză are drept scop modificarea unor legi cadru care reglementează domeniul concurenței și audiovizualului. Astfel, modificările propuse vizează, pe de o parte, raporturile dintre autoritatea legislativă și unele autorități publice care beneficiază, în temeiul legilor organice, de un statut special în vederea realizării competențelor funcționale exclusive, iar pe de altă parte, ține nemijlocit de gradul autonomiei instituționale a respectivelor autorități publice.

Potrivit art. II al proiectului înaintat, se propune instituirea auditului de performanță ad-hoc a activității Consiliului Audiovizualului, care urmează a fi exercitat în temeiul unei hotărâri de Parlament în conformitate cu modul stabilit de comisia parlamentară de profil. Raportul auditului de performanță se examinează de Parlament în termen de 3 luni de la prezentare.

Pornind de la definiția noțiunii auditului de performanță, este de relatat ca aceasta este definită, în conformitate cu Legea nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, ca „activitate de evaluare independentă, obiectivă și de încredere a modului în care entitatea auditată respectă principiile economicității, eficienței și eficacității”. Mandatul de exercitare a auditului de performanță în cadrul efectuării auditului public extern revine, potrivit art. 31 din Legea nr. 260 din 07.12.2017, Curții de Conturi, care, printre altele, la fel dispune de independență instituțională, iar misiunea de evaluare a legalității, regularității, conformității, economicității, eficienței, eficacității gestionării resurselor financiare publice se realizează în condițiile legii. La efectuarea auditului performanței, Curtea de Conturi evaluează economicitatea, eficiența și eficacitatea unui anumit aspect al operațiunilor desfășurate de o entitate sau de o parte a acesteia ori în cadrul unui program sau al unei activități. În conformitate cu alin. (4) al art. 32 din legea prenotată, Curtea de Conturi are dreptul să efectueze auditul financiar la toate instituțiile publice, inclusiv la instituțiile și autoritățile publice la autogestiune, precum și la autoritățile publice centrale de reglementare. Însă potrivit alin. (6) din același articol se specifică faptul că Curtea de Conturi are dreptul să efectueze și alte tipuri de audit decât auditul financiar la instituțiile menționate în prezentul articol, cu excepția autorităților publice centrale de reglementare și partidelor politice.

Totodată, analizând instituția auditului de performanță prin prisma concepției sale este necesar de evidențiat principiile de bază care impun o claritate în posibilitatea sau admisibilitatea aplicării acestui tip de control în raport cu unele sau alte entități. Cum a fost menționat mai sus,

auditul de performanță constă în evaluarea nivelului de respectare a principiilor economicității, eficienței și eficacității de către entitățile de drept public sau privat în realizarea activităților sale.

Principiul economicității prevede ca resursele utilizate de către entitatea audiată pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvată și la cel mai bun preț.

Principiul eficienței privește raportul optim între resursele utilizate și rezultatele obținute.

Principiul eficacității vizează îndeplinirea obiectivelor specific stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

Cumulativ aceste condiții sunt improprii și nu pot fi compatibile algoritmului de funcționare a Consiliului Audiovizualului, ca autoritate publică centrală de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale, deoarece misiunea acesteia rezidă direct din reglementările și recomandările comunitare, transpuse în legislația națională.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 73 din Codul serviciilor media audiovizuale, Consiliul Audiovizualului este garant al interesului public în domeniul audiovizualului și are misiunea de a contribui la dezvoltarea serviciilor media audiovizuale în conformitate cu principiile comunicării audiovizuale, cu normele, standardele și cele mai bune practici internaționale. Interesul public în domeniul audiovizualului reprezintă interesul pentru asigurarea informării pluraliste și obiective a populației, un interes superior în raport cu interesele politice, economice, comerciale, ideologice sau de altă natură.

Anume din această optică și ținând cont de caracterul specific al sectorului media audiovizual, Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (2000) 23 cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii statuează, în calitate de linie directoare la compartimentul „responsabilitate”, faptul că pct. 25 „Autoritățile de reglementare ar trebui să fie responsabile pentru exercitarea funcțiilor lor față de public, prin publicarea de rapoarte regulate sau ad-hoc privind activitățile lor sau exercitarea misiunilor lor”. Condiție care este asigurată prin prisma art. 87 din Codul serviciilor media audiovizuale, care prevede că Consiliul Audiovizualului prezintă raportul anual de activitate în ședința plenară a Parlamentului, precum și îl publică pe pagina sa web oficială.

Mai mult ca atât, este de relatat că Consiliul Audiovizualului a decis din oficiu publicarea rapoartelor trimestriale cu privire la activitatea sa. La fel, în pct. 25 al recomandării este indicat fără echivoc că „În scopul asigurării independenței autorităților de reglementare, făcându-se, în același timp, răspunzătoare de activitatea lor, este necesar ca acestea să fie supervizate numai în ceea ce privește legalitatea activităților lor, precum și în ceea ce privește corectitudinea și transparența activităților lor financiare. În ceea ce privește legalitatea activităților lor, această supervizare ar trebui să fie efectuată numai ulterior. Dispozițiile care se referă la responsabilitatea și la supravegherea autorităților de reglementare ar trebui să fie definite clar de cadrul juridic care reglementează aceste autorități”. Deci recomandarea punctează într-o manieră destul de explicită fără spațiu de manevră pentru interpretări limitele supravegherii activității autorităților audiovizuale: A) supravegherea legalității activității potrivit legislației naționale se realizează în cadrul controlului judiciar. B) controlul activității financiare este asigurat prin prisma prevederilor art. 81 din Codul serviciilor media audiovizuale, potrivit căruia, activitatea financiară este verificată de către Curtea de Conturi în conformitate cu legislația în vigoare. La fel este stabilit că Consiliul Audiovizualului aprobă raportul anual cu privire la activitatea sa financiară, care este publicat în Monitorul Oficial și pe pagina web a Consiliului. Prin urmare, recomandarea din pct. 25 precizează că „autoritățile pot fi supervizate doar în ceea ce privește legalitatea activității lor, precum și în ceea ce privește corectitudinea și transparența activităților lor financiare, niciun alt control al deciziilor luate de autoritățile de reglementare nu ar fi trebuit să fie posibil”.

În principiu, Recomandarea instituie un concept configurat pe anumiți parametri instituționali indicați reglementărilor ce vor asigura buna funcționare a autorităților de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale. Astfel, în pct. 3 se statuează că regulile care reglementează autoritățile de reglementare a sectorului radiodifuziunii, în special componența lor, reprezintă un element-cheie al independenței acestora. Ele ar trebui să fie definite astfel încât

să protejeze aceste autorități împotriva oricărei ingerințe, în special, din partea forțelor politice sau a intereselor economice. În corespundere cu acest principiu, în art. 77 alin. (1) al Codului serviciilor media audiovizuale este fixat că membrii Consiliului Audiovizualului nu reprezintă entitatea care i-a desemnat și își onorează atribuțiile în conformitate cu legea, fiind liberi de influența oricăror alte entități publice sau private. Pe altă parte, se recomandă în mod expres ca guvernele statelor membre să asigure respectarea efectivă a independenței autorităților de reglementare pentru a le proteja împotriva oricărei forme de ingerință din partea partidelor politice sau intereselor economice. Existența unui cadru legislativ care definește clar statutul juridic, precum și importanța misiunilor și drepturilor autorităților de reglementare constituie o condiție esențială a independenței acestor autorități față de autoritățile publice, de forțele politice și față de interesele economice.

Din analiza celor menționate mai sus, se constată că conceptul proiectului deraiază de la principiile statuate în Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (2000) 23 cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii și comportă riscuri majore asupra stabilității instituționale și al gradului de independență al Consiliului Audiovizualului.

Propunerea de modificare deslușește mai clar intenția autorilor inițiativei legislative de a subordona Consiliul Audiovizualului puterii politice de natură să influențeze și să reducă capacitatea instituțională a autorității audiovizuale. Consiliul Audiovizualului este o instituție publică autonomă, acest caracter al său fiind deosebit de important pentru garantarea realizării principalei sale misiuni, și anume reprezentarea interesului public, pe când modificarea propusă este de natură să schimbe substanța reglementării, însăși rațiunea de a fi a acestui organism. Consiliul Audiovizualului se află sub control parlamentar, dar nu subordonat Parlamentului, distincție care conturează clar autonomia acestei instituții. Impunerea unui audit de performanță autorității audiovizuale, care, potrivit autorilor proiectului, este catalogată ca o măsură aparent inofensivă, ca un angajament al Republicii Moldova în raport cu procesul de integrare europeană, oferindu-i valoare euroconformă necesară pentru o reglementare mai eficientă a activității instituției, comportă riscuri majore în măsură să afecteze independența și capacitatea instituțională a autorității de reglementare. Conceptul generat de autori, care declară printre altele că acesta corespunde bunelor practici europene și derivă direct din recomandările comunitare, nu poate fi acceptat sub nicio formă, deoarece așa-zisa supervizare a performanței pretinsă a fi desfășurată în cadrul unui control de natură democratică, inevitabil va fi realizat într-o manieră politică indicată Parlamentului, care prin definiție este un organ politic, ceea ce de fapt vine în contradicție cu principiile și liniile directoare ale aceleiași Recomandări nr. (2000) 23 a Consiliului Europei invocată de autori în sprijinul argumentelor sale.

Ținând cont de faptul că inițiativa legislativă este bazată pe un concept ce comportă grave abateri de la principiile fundamentale care guvernează independența și funcțiile autorității audiovizuale, iar propunerile din proiect sunt formulate într-o manieră confuză din punct de vedere al tehnicii legislative, se constată inoportună promovarea acesteia și se propune respingerea proiectului în cauză.

Ca urmare a dezbaterilor publice, în temeiul prevederilor art. 73-75 din Codul serviciilor media audiovizuale nr. 174 din 08.11.2018 și ale Legii cu privire actele normative nr. 100 din 22.12.2017, **Consiliul Audiovizualului**

DECIDE:

1. A aproba și a prezenta Parlamentului și Guvernului Republicii Moldova Avizul la proiectul de Lege nr. 206 din 22.05.2020 pentru modificarea unor acte legislative, conform anexei (PRO – (6) UNANIM – D. VICOL, T. BURAGA, A. COZMA, C. MIHALACHE, Iu. ROȘCA și L. VIZIRU).

2. Motivațiile privind rezultatele votării sunt înscrise în Procesul-verbal al ședinței CA din 04 iunie 2020, parte integrantă a prezentei decizii.
3. Controlul asupra executării prezentei decizii îl exercită Direcția juridică și reglementări.
4. Prezenta decizie intră în vigoare la momentul adoptării și va fi publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a Consiliului Audiovizualului.

PREȘEDINTE

Dragoș VICOL

**CONSILIUL
AUDIOVIZUALULUI
AL REPUBLICII MOLDOVA**



**THE AUDIOVISUAL
COUNCIL OF THE
REPUBLIC OF MOLDOVA**

MD-2012, Chișinău, str. V. Pârcălab nr. 46
Tel.: (+373 22) 27-75-51, fax: (+373 22) 27-74-71
e-mail: office@cca.md, <http://www.audiovizual.md>

MD-2012, Chisinau, V. Parcalab str., № 46
Tel.: (+373 22) 27-75-51, fax: (+373 22) 27-74-71
e-mail: office@cca.md, <http://www.audiovizual.md>

Nr. _____ din „_____” iunie 2020

La nr. 31-06-4373 din 25 mai 2020

Parlamentul Republicii Moldova

Guvernul Republicii Moldova

AVIZ

Consiliul Audiovizualului a examinat adresarea Cancelariei de Stat a Republicii Moldova nr. 31-06-4373 din 25 mai 2020 prin care se solicită examinarea și avizarea proiectului de Lege nr. 206 din 22.05.2020 pentru modificarea unor acte legislative, înaintat cu titlu de inițiativă din partea a doi deputați ai Parlamentul Republicii Moldova și, în limita competențelor funcționale prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale nr. 174 din 08.11.2018, comunică următoarele.

Proiectul în cauză are drept scop modificarea unor legi cadru care reglementează domeniul concurenței și audiovizualului. Astfel, modificările propuse vizează, pe de o parte, raporturile dintre autoritatea legislativă și unele autorități publice care beneficiază, în temeiul legilor organice, de un statut special în vederea realizării competențelor funcționale exclusive, iar pe de altă parte, ține nemijlocit de gradul autonomiei instituționale a respectivelor autorități publice.

Potrivit art. II al proiectului înaintat, se propune instituirea auditului de performanță ad-hoc a activității Consiliului Audiovizualului, care urmează a fi exercitat în temeiul unei hotărâri de Parlament în conformitate cu modul stabilit de comisia parlamentară de profil. Raportul auditului de performanță se examinează de Parlament în termen de 3 luni de la prezentare.

Pornind de la definiția noțiunii auditului de performanță, este de relatat ca aceasta este definită, în conformitate cu Legea nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova, ca „activitate de evaluare independentă, obiectivă și de încredere a modului în care entitatea auditată respectă principiile economicității, eficienței și eficacității”. Mandatul de exercitare a auditului de performanță în cadrul efectuării auditului public extern revine, potrivit art. 31 din Legea nr. 260 din 07.12.2017, Curții de Conturi, care, printre altele, la fel dispune de independență instituțională, iar misiunea de evaluare a legalității, regularității, conformității, economicității, eficienței, eficacității gestionării resurselor financiare publice se realizează în condițiile legii. La efectuarea auditului performanței, Curtea de Conturi evaluează economicitatea, eficiența și eficacitatea unui anumit aspect al operațiunilor desfășurate de o entitate sau de o parte a acesteia ori în cadrul unui program sau al unei activități. În conformitate cu alin. (4) al art. 32 din legea prenotată, Curtea de Conturi are dreptul să efectueze auditul financiar la toate instituțiile publice, inclusiv la instituțiile și autoritățile publice la autogestiune, precum și la autoritățile publice centrale de reglementare. Însă potrivit alin. (6) din același articol se specifică faptul că Curtea de Conturi are dreptul să efectueze și alte tipuri de audit decât auditul financiar la instituțiile menționate în prezentul articol, cu excepția autorităților publice centrale de reglementare și partidelor politice.

Totodată, analizând instituția auditului de performanță prin prisma concepției sale este necesar de evidențiat principiile de bază care impun o claritate în posibilitatea sau admisibilitatea aplicării acestui tip de control în raport cu unele sau alte entități. Cum a fost menționat mai sus, auditul de performanță constă în evaluarea nivelului de respectare a principiilor economicității, eficienței și eficacității de către entitățile de drept public sau privat în realizarea activităților sale.

Principiul economicității prevede ca resursele utilizate de către entitatea audiată pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvată și la cel mai bun preț.

Principiul eficienței privește raportul optim între resursele utilizate și rezultatele obținute.

Principiul eficacității vizează îndeplinirea obiectivelor specific stabilite și obținerea rezultatelor scontate.

Cumulativ aceste condiții sunt improprii și nu pot fi compatibile algoritmului de funcționare a Consiliului Audiovizualului, ca autoritate publică centrală de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale, deoarece misiunea acestuia rezidă direct din reglementările și recomandările comunitare, transpuse în legislația națională.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 73 din Codul serviciilor media audiovizuale, Consiliul Audiovizualului este garant al interesului public în domeniul audiovizualului și are misiunea de a contribui la dezvoltarea serviciilor media audiovizuale în conformitate cu principiile comunicării audiovizuale, cu normele, standardele și cele mai bune practici internaționale. Interesul public în domeniul audiovizualului reprezintă interesul pentru asigurarea informării pluraliste și obiective a populației, un interes superior în raport cu interesele politice, economice, comerciale, ideologice sau de altă natură.

Anume din această optică și ținând cont de caracterul specific al sectorului media audiovizual, Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (2000) 23 cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii statuează, în calitate de linie directoare la compartimentul „responsabilitate”, faptul că pct. 25 „Autoritățile de reglementare ar trebui să fie responsabile pentru exercitarea funcțiilor lor față de public, prin publicarea de rapoarte regulate sau ad-hoc privind activitățile lor sau exercitarea misiunilor lor”. Condiție care este asigurată prin prisma art. 87 din Codul serviciilor media audiovizuale, care prevede că Consiliul Audiovizualului prezintă raportul anual de activitate în ședința plenară a Parlamentului, precum și îl publică pe pagina sa web oficială.

Mai mult ca atât, este de relatat că Consiliul Audiovizualului a decis din oficiu publicarea rapoartelor trimestriale cu privire la activitatea sa. La fel, în pct. 25 al recomandării este indicat fără echivoc că „În scopul asigurării independenței autorităților de reglementare, făcându-se, în același timp, răspunzătoare de activitatea lor, este necesar ca acestea să fie supervizate numai în ceea ce privește legalitatea activităților lor, precum și în ceea ce privește corectitudinea și transparența activităților lor financiare. În ceea ce privește legalitatea activităților lor, această supervizare ar trebui să fie efectuată numai ulterior. Dispozițiile care se referă la responsabilitatea și la supravegherea autorităților de reglementare ar trebui să fie definite clar de cadrul juridic care reglementează aceste autorități”. Deci recomandarea punctează într-o manieră destul de explicită fără spațiu de manevră pentru interpretări limitele supravegherii activității autorităților audiovizuale: A) supravegherea legalității activității potrivit legislației naționale se realizează în cadrul controlului judiciar. B) controlul activității financiare este asigurat prin prisma prevederilor art. 81 din Codul serviciilor media audiovizuale, potrivit căruia, activitatea financiară este verificată de către Curtea de Conturi în conformitate cu legislația în vigoare. La fel este stabilit că Consiliul Audiovizualului aprobă raportul anual cu privire la activitatea sa financiară, care este publicat în Monitorul Oficial și pe pagina web a Consiliului. Prin urmare, recomandarea din pct. 25 precizează că „autoritățile pot fi supervizate doar în ceea ce privește legalitatea activității lor, precum și în ceea ce privește corectitudinea și transparența activităților lor financiare, niciun alt control al deciziilor luate de autoritățile de reglementare nu ar fi trebuit să fie posibil”.

În principiu, Recomandarea instituie un concept configurat pe anumiți parametri instituționali indicați reglementărilor ce vor asigura buna funcționare a autorităților de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale. Astfel, în pct. 3 se statuează că regulile care reglementează autoritățile de reglementare a sectorului radiodifuziunii, în special componența lor, reprezintă un element-cheie al independenței acestora. Ele ar trebui să fie definite astfel încât să protejeze aceste autorități împotriva oricărei ingerințe, în special, din partea forțelor politice sau a intereselor economice. În corespundere cu acest principiu, în art. 77 alin. (1) al Codului

serviciilor media audiovizuale este fixat că membrii Consiliului Audiovizualului nu reprezintă entitatea care i-a desemnat și își onorează atribuțiile în conformitate cu legea, fiind liberi de influența oricăror alte entități publice sau private. Pe altă parte, se recomandă în mod expres ca guvernele statelor membre să asigure respectarea efectivă a independenței autorităților de reglementare pentru a le proteja împotriva oricărei forme de ingerință din partea partidelor politice sau intereselor economice. Existența unui cadru legislativ care definește clar statutul juridic, precum și importanța misiunilor și drepturilor autorităților de reglementare constituie o condiție esențială a independenței acestor autorități față de autoritățile publice, de forțele politice și față de interesele economice.

Din analiza celor menționate mai sus, se constată că conceptul proiectului deraiază de la principiile statuate în Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (2000) 23 cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii și comportă riscuri majore asupra stabilității instituționale și al gradului de independență al Consiliului Audiovizualului.

Propunerea de modificare deslușește mai clar intenția autorilor inițiativei legislative de a subordona Consiliul Audiovizualului puterii politice de natură să influențeze și să reducă capacitatea instituțională a autorității audiovizuale. Consiliul Audiovizualului este o instituție publică autonomă, acest caracter al său fiind deosebit de important pentru garantarea realizării principalei sale misiuni, și anume reprezentarea interesului public, pe când modificarea propusă este de natură să schimbe substanța reglementării, însăși rațiunea de a fi a acestui organism. Consiliul Audiovizualului se află sub control parlamentar, dar nu subordonat Parlamentului, distincție care conturează clar autonomia acestei instituții. Impunerea unui audit de performanță autorității audiovizuale, care, potrivit autorilor proiectului, este catalogată ca o măsură aparent inofensivă, ca un angajament al Republicii Moldova în raport cu procesul de integrare europeană, oferindu-i valoare euroconformă necesară pentru o reglementare mai eficientă a activității instituției, comportă riscuri majore în măsură să afecteze independența și capacitatea instituțională a autorității de reglementare. Conceptul generat de autori, care declară printre altele că acesta corespunde bunelor practici europene și derivă direct din recomandările comunitare, nu poate fi acceptat sub nicio formă, deoarece așa-zisa supervizare a performanței pretinsă a fi desfășurată în cadrul unui control de natură democratică, inevitabil va fi realizat într-o manieră politică indicată Parlamentului, care prin definiție este un organ politic, ceea ce de fapt vine în contradicție cu principiile și liniile directoare ale aceleiași Recomandări nr. (2000) 23 a Consiliului Europei invocată de autori în sprijinul argumentelor sale.

Ținând cont de faptul că inițiativa legislativă este bazată pe un concept ce comportă grave abateri de la principiile fundamentale care guvernează independența și funcțiile autorității audiovizuale, iar propunerile din proiect sunt formulate într-o manieră confuză din punct de vedere al tehnicii legislative, se constată inoportună promovarea acesteia și se propune respingerea proiectului în cauză.

Dragoș VICOL

PREȘEDINTE