

CONSILIUL EUROPEI  
SECRETARIATUL GENERAL  
DIRECȚIA GENERALĂ  
DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT

DGI (2015) 18

22 iulie 2015

**Avizul Direcției Generale drepturile omului și statul de drept  
Direcția societatea informațională și lupta împotriva crimelor  
Departamentul societatea informațională**

**Întocmit de Secretariat în baza cercetării expertului independent al Consiliului Europei**

**Dr Bissera Zankova**

**cu privire la**

**Proiectul de lege pentru completarea Codului Audiovizualului al Republicii Moldova nr.  
260-XVI din 27 iulie 2006**

**și**

**Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Codului Audiovizualului al  
Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006**

## Cuprins

Prezentare generală.....	3
I. Introducere și obiectul expertizei.....	3
II. Comentarii pe marginea amendamentelor propuse.....	4
i. Amendamentele la articolul 2 (Propunerea 1).....	4
ii. Amendamentele la articolul 4.....	6
iii. Amendamentele la articolul 9.....	7
iv. Amendamentele la articolul 11.....	9
v. Amendamentele la articolul 27.....	10
vi. Amendamentele la articolul 38.....	13
vii. Noul articol 66 <sup>1</sup> .....	13
viii. Prevederea adițională de la Propunerea 2.....	14

## Anexe

### Anexa 1:

**Proiectul de lege pentru completarea Codului Audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006 și Nota informativă la proiect**

### Anexa 2:

**Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Codului Audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006 și Nota informativă la proiect**

## Prezentare generală

Consiliul Europei a primit o solicitare oficială de la Președintele Parlamentului Republicii Moldova, DI Andrian Candu, datată cu ziua de 27 iunie 2015, în vederea efectuării expertizei juridice a două proiecte de lege privind modificarea Codului Audiovizualului al Republicii Moldova (nr. 260-XVI din 27 iulie 2006). Amendamentele depuse fac parte din **Proiectul de lege pentru completarea Codului Audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006** (în continuare **Propunerea 1**) și **Proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea Codului Audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006** (în continuare **Propunerea 2**). Propunerea 1 cuprinde proiecte de amendamente la 2 articole ale Codului Audiovizualului (Articolele 11 și 38). Propunerea 2 înaintea modificări și completări la 7 articole (Articolele 2, 4, 9, 11, 27, 38, 66).

Direcția societatea informațională și lupta cu crimele (Departamentul societatea informațională) i-a solicitat expertului Consiliului Europei Dr Bissera Zenkova să-și expună opinia ca specialist în privința compatibilității proiectelor menționate mai sus cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și alte standarde ale Consiliului Europei.

Avizul expertului cuprinde următoarele concluzii și recomandări:

1. Protecția libertății de exprimare și a libertății de emisie în conformitate cu instrumentele Consiliului Europei și, îndeosebi, cu CEDO și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului trebuie să fie necondiționate. Din acest punct de vedere, propunerile trebuie concepute mai bine, tratând în profunzime spectrul de principii și criterii aferente drepturilor omului.
2. Este necesar să se înțeleagă clar că prevederile vagi și restrictive pot lesne echivala cu cenzura și că limbajul instigator la ură și declarațiile false pot fi contracarate cel mai ușor prin mai multă comunicare, pluralism de opinii, dezbateri deschise și poziții clare.
3. Este nevoie să fie consolidată producția autohtonă de programe audiovizuale și să se introducă un sistem de măsuri pentru promovarea și susținerea acesteia.
4. Sancțiunile trebuie sistematizate mai bine și proporționate în raport cu încălcările. Este necesară introducerea unor garanții procedurale pentru drepturile radiodifuzorilor la audiere și proces echitabil.
5. Noile amendamente influențează atât conceptul general al legii cât și activitățile autorității de reglementare a mass-mediei, ceea ce ar trebui să se reflecte în proiect.

### I. Introducere și obiectul expertizei

Deputații din Parlamentul Republicii Moldova au înaintat două propuneri de amendamente la Codul Audiovizualului al Republicii Moldova – una numită de completare și cealaltă de modificare și completare. Aceștia tratează una și aceeași chestiune într-un mod mai mult sau mai puțin detaliat: transmisia și retransmisia programelor străine, transmisia programelor analitice și informative și cota programelor autohtone de acest gen, producția audiovizuală autohtonă și sancțiunile. Cele două proiecte sînt prezentate împreună cu notele informative aferente.

Potrivit acestor note explicative, scopul amendamentelor își are originea în mediul dinamic al mass-mediei contemporane și situația delicată în care se află în prezent Republica Moldova. Mijloacele de radiodifuziune, în special, continuă să fie cea mai importantă sursă de informare pentru majoritatea populației din țară, prin care aceasta poate urmări evenimentele regionale și mondiale și își poate forma o opinie întemeiată în baza diversității de păreri și comentarii.

Susținerea programelor locale și dezvoltarea piețelor audiovizuale autohtone în Republica Moldova sînt necesare în situația în care sînt retransmise o mulțime de canale străine, iar impactul lor asupra peisajului mass-mediei locale poate fi controversat. Radiodifuzorilor locali trebuie să li se ofere oportunități mai largi de extindere a producțiilor pentru a contribui la pluralism și diversitate și a îmbogăți producția audiovizuală europeană.

Un alt motiv pentru amendamente, după cum se menționează în documentele explicative, ține de situația curentă din țară și, în mod specific, de războiul propagandistic lansat de Rusia împotriva Republicii Moldova. O mare parte a emisiunilor, potrivit explicațiilor, sînt transmise de canalele rusești, reprezentînd o amenințare la suveranitatea și integritatea teritorială a țării. În continuare se susține că „acest lucru a fost posibil, atît din cauza posibilității limitate de a crea producție proprie, a legislației permissive, dar mai ales, a toleranței manifestate de autoritatea de reglementare în domeniul audiovizualului”. În acest context, notele informative subliniază faptul că „armonizarea cadrului juridic național cu standardele internaționale” este un obiectiv important pentru Republica Moldova.

Constituționalitatea amendamentelor propuse este demonstrată prin referința la Articolul 32, alineatul 3 și Articolul 34, alineatele 2, 3, 4 din Constituția Republicii Moldova. Este, de asemenea, accentuată importanța a două instrumente ale Consiliului Europei: Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră (CETT) și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO).

Sarcina stabilită este de a evalua conformitatea amendamentelor cu standardele Consiliului Europei din domeniul radiodifuziunii și, îndeosebi, cu CEDO, din punct de vedere al interpretării Curții Europene a Drepturilor Omului, cu CETT și cu alte acte. Conformitatea cu Constituția Republicii Moldova și alte legi naționale nu face parte din obiectul avizului respectiv.

## **II. Comentarii pe marginea amendamentelor propuse**

### **i. Amendamentele la Articolul 2 (Propunerea 1)**

Literele b), c) și j) se expun în redacție nouă după cum urmează:

*„b) retransmisie – captare și transmitere simultană a serviciilor de programe sau a unor părți importante din asemenea servicii, prin orice mijloace tehnice, în integralitatea lor și fără nicio modificare, difuzate de distribuitorii de servicii și destinate recepționării de către public;”*

Noua definiție reproduce respectiva definiție din CETT, mai exact „*retransmisia*” semnifică captarea și transmisia simultană, indiferent de mijloacele tehnice folosite, a serviciilor de programe complete și nemodificate sau a unor părți importante a acestor servicii, transmise de radiodifuzori și destinate recepționării de către public.

Toate componentele esențiale sînt prezente: simultaneitatea captării și transmisiei, integralitatea programelor sau a unor părți importante din acestea fără nicio modificare, neutralitatea tehnică și recepționarea de către public.

*„c) radiodifuzor –persoană juridică, titulară a licenței de emisie eliberată de Consiliul Coordonator al Audiovizualului, avînd responsabilitatea totală pentru transmisia serviciilor de programe destinate recepționării de către public;”*

Această definiție este mai mult sau mai puțin conformă cu definiția CETT, însă este necesară o clarificare mai amplă.

Potrivit Articolului 2 (c) din CETT, „*radiodifuzorul*” este persoana fizică sau juridică care alcătuiește conținutul serviciilor de televiziune destinate publicului larg și care le transmite sau căruia îi sînt transmise, integral și neschimbate, de către o terță parte. Directiva europeană cu privire la serviciile mass-media audiovizuale (2010) se referă, de asemenea, la o persoană fizică sau juridică care poate fi furnizor de servicii mass-media. Ambele opțiuni pot fi incluse în noua definiție.

Potrivit unui Aviz al Comisiei Permanente pentru Televiziunea Transfrontalieră „*garanțiile oferite de Articolul 4 al Convenției (libertatea de recepție și retransmisie) se aplică doar organizațiilor de radiodifuziune care au statut legal conform legislației autohtone a unei Părți transmițătoare*”. Acest statut este verificat de statul de origine al părții transmițătoare și, dacă nu este nicio dovadă a statutului legal al radiodifuzorului transmițător, partea receptoare poate refuza captarea și retransmisia. Argumentul este acela că transmisia și retransmisia potrivit prevederilor Convenției sînt libere, dar pentru a se putea beneficia de garanțiile Articolului 4 (libertatea recepționării și retransmisia fără restricții) trebuie să existe dovada statutului legal al radiodifuzorului (licență (e)).

În conformitate cu Codul Audiovizualului al Republicii Moldova, pentru a fi radiodifuzor o persoană trebuie să primească licența de emisie, licența tehnică și o autorizație de retransmisie a programelor. Întrucît Codul prevede două tipuri de licență și o autorizație, acest fapt trebuie avut în vedere la redactarea definiției radiodifuzorului și particularitățile acestuia trebuie reflectate.

Pe lîngă aceasta, ar fi judicios să nu fie citat numele autorității(lor) de reglementare, deoarece se poate schimba în timp, ci să se facă referință la statutul autorizat într-o manieră mai generală, de exemplu „deținătorul licenței (licențelor) sau al autorizației eliberate de autoritatea competentă” (în conformitate cu Articolul 4 al Codului Audiovizualului).

Amănuntul cu privire la responsabilitate este important, totuși, trebuie menționat faptul că se referă la responsabilitatea editorială asupra serviciilor transmise. Acest element, subliniat și în Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec (2011)7 cu privire la o nouă noțiune a mass-mediei și a responsabilității editoriale, adresată statelor membre este considerat unul esențial pentru clasificarea respectivului serviciu sau platforme drept mijloc de informare în masă.

*„j) produs autohton – programe realizate de către radiodifuzori aflați în jurisdicția Republicii Moldova și/sau de către producători de programe independenți din Republica Moldova, inclusiv cu mijloace tehnice și intelectuale din Republica Moldova;”*

Termenul „*produs autohton*” pare a fi prea vast pentru această lege și întrucât Codul este aplicat operelor audiovizuale, este recomandabil să se folosească același termen/aceiași termeni în tot cuprinsul Codului.

Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec (2011)7 cu privire la o nouă noțiune a mass-mediei și a responsabilității editoriale, adresată statelor membre folosește termenul „conținut” în noul spațiu mass-media.

Conținutul programelor audiovizuale autohtone este o noțiune specială legată de una mai generală: operele audiovizuale europene. Conținutul autohton din Republica Moldova este în același timp conținut european. Un termen posibil mai corespunzător ar fi „opere audiovizuale autohtone”. Acesta este, în același timp, conform cu terminologia utilizată în Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei NR (93)5 care cuprinde principiile necesare promovării distribuției și transmisiunii operelor audiovizuale originare din state și regiuni cu producție audiovizuală redusă sau cu acoperire lingvistică sau geografică limitată pe piețele europene de televiziune.

Eforturile legislatorului de a stimula producția și distribuția operelor audiovizuale autohtone își au anumite merite. Totuși, prevederea mecanismelor și măsurilor pentru încurajarea industriei audiovizuale autohtone este necesară, dar nu este nevoie din punct de vedere sistematic să fie toate introduse în Codul Audiovizualului. În privința aceasta, îndrumarea din Recomandarea Comitetului de Miniștri NR (93)5 și considerarea transferului lingvistic, și anumite programe de sprijin și co-producție s-ar putea dovedi utile pentru elaboratorii și redactorii de politici.

*„c) Litera k) se exclude;*

*La litera u) cifra „19.00” se înlocuiește cu „18.00” iar cifra „23.00” se înlocuiește cu „24.00”*

Stabilirea orei de maximă audiență poate varia în diferite țări, iar situația din țările europene depinde de condițiile pieței și necesitățile locale. Spațiul audiovizual destinat producătorilor și agenților de publicitate locali din Republica Moldova poate fi lărgit cu scopul de a stimula producția audiovizuală locală.

*„2. Din tot cuprinsul Codului se exclude termenul de „producție proprie” ”*

În mod evident conceptul general al actului se modifică și cei doi termeni de bază care rămân sînt „opere audiovizuale europene” și „opere audiovizuale autohtone”. De fapt, o asemenea abordare face legea mai clară. Nu contravine cerințelor europene din domeniul mass-mediei, dar trebuie să fi constantă în tot cuprinsul documentului.

## **ii. Amendamentele la Articolul 4**

*„Alineatul (1) se expune în redacție nouă după cum urmează:*

*(1)În sensul prezentului Cod, un radiodifuzor este considerat aflat sub jurisdicția Republicii Moldova dacă are sediul principal și mijloacele de producere în Republica Moldova,*

*deține licență eliberată de Consiliul Coordonator al Audiovizualului și deciziile editoriale asupra serviciilor de programe sînt luate în Republica Moldova;*

*Alineatele (2) și (3) se exclud iar alineatele (4) și (5) devin (2) și (3).”*

Nu este explicat suficient de ce celelalte cazuri de determinare a jurisdicției, forța de muncă însemnată și stabilirea unei relații solide cu economia țării sînt excluse.

Redacția originală a acestui articol transpune conținutul art.5 alin. 3 și 4 din CETT. Pentru a determina în mod corespunzător jurisdicția în vigoare trebuie aplicate anumite alineate sau o serie de criterii care reflectă diferite aranjamente ale companiilor mediatice contemporane. Directiva cu privire la serviciile mass-media audiovizuale (2010) tratează multilateral și subiectul jurisdicției (art.2).

Problema jurisdicției este unul dintre cele mai complicate subiecte în prezent din cauza noului mediu al comunicațiilor și informațiilor și a disponibilității unei varietăți de oportunități de stabilire a diferitelor configurații de organizare a companiilor mediatice.

Este recomandabil să se păstreze redacția inițială a prevederii, incluzînd toate aranjamentele posibile pentru a evita ambiguitățile juridice care pot surveni în anumite cazuri.

### **iii. Amendamentele la Articolul 9**

*„Articolul 9 se completează cu noile alineate (2) și (3) după cum urmează:*

*(2) Se interzice radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii, transmisia și retransmisia posturilor de televiziune și radio care conțin programe sau emisiuni informative, informativ-analitice și politice care nu sînt produse în statele membre ale Uniunii Europene precum și în statele care au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră .*

*(3) Se interzice radiodifuzorilor transmisia și retransmisia emisiunilor informatve, informativ-analitice, politice și cu tematică militară care nu sînt produse în statele membre ale Uniunii Europene precum și în statele care au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră.”*

Redacția curentă a celor două alineate stîrnește îngrijorări din punct de vedere al conceptului CETT și al art. 10 al CEDO. După cum se arată în Raportul explicativ aferent Convenției, instrumentul a fost adoptat pentru a stabili un set minim de cerințe pentru circulația liberă și neîngrădită a programelor în Europa. Mai precis, „acesta reafirmă angajamentul Statelor semnatare față de drepturile omului și libertățile fundamentale și, în special, față de libertatea de exprimare și informare prevăzute în art. 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. În conformitate cu Declarația din 29 aprilie 1982 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la libertatea de exprimare și informare, Convenția subliniază faptul că libera mișcare a informațiilor și ideilor constituie baza politicilor de radiodifuziune ale statelor semnatare și recunoaște responsabilitatea acestora de a întreprinde pași comuni pentru a încuraja libera circulație a serviciilor de programe de televiziune.” În continuare, explicînd obiectul și scopul convenției, Raportul accentuează faptul că statele urmăresc obiectivul de „a facilita transmisia și retransmisia transfrontalieră a serviciilor de programe de televiziune”. CETT reprezintă dreptul

la libertatea de exprimare fără intervenția autorităților publice și indiferent de frontiere, prevăzut de articolul 10 al CEDO și îl transpune în sfera audiovizualului.

Îngrădirile libertății de emisie trebuie să fie conforme cu art. 10 alin. 2: aceste îngrădiri ar trebui să fie indicate în mod exhaustiv, să urmărească scopuri legitime în conformitate cu articolul 10 alineatul 2 și să fie necesare într-o societate democratică potrivit cu interpretarea Curții Europene a Drepturilor Omului.

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei accentuează aceste principii directoare de bază pentru elaboratorii de politici și legislatori în Recomandarea 1855 (2009) cu privire la reglementarea serviciilor mediatice audiovizuale.

Responsabilitatea radiodifuzorului este clarificată în Raportul explicativ care prevede că acesta trebuie să respecte demnitatea umană și egalitate și nu trebuie să răspândească ură în nicio formă sau varietate și să pună în valoare violența.

Temeiurile pentru restricțiile aplicate transmisiei anumitor programe trebuie să fie specificate în mod explicit în lege și să se afle în conformitate cu CEDO, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, CETT și alte instrumente ale Consiliului Europei.

Pe lângă aceasta, Curtea de la Strasbourg consideră că dezbaterile generale formează nucleul "societății democratice" și judecătorii, de asemenea, le acordă o atenție suplimentară în cazul în care acestea au capacitatea de a influența progresul societății democratice (cazul *Giniewski contra Franței*, Anexa nr. 64016/00, CEDO, 31 ianuarie 2006). În cazul *Dink contra Turciei*, Curtea a declarat că Statele au obligația pozitivă de a crea un mediu favorabil pentru participarea tuturor la dezbateri publice și de a permite exprimarea de idei și opinii fără frică (CEDO, 2010, § 137).

În hotărîrea, de importanță fundamentală, emisă pe cazul *Handyside contra Regatului Unit (1976)* CEDO a formulat celebra frază despre libertate și orizont larg într-o societate democratică, aceea că "libertatea de exprimare ... se aplică nu doar "informației" sau "ideilor" care sînt acceptate în mod favorabil sau considerate ca fiind inofensive ori o chestiune de indiferență, dar și celor care offensează, șochează sau deranjează statul sau orice parte a populației" (alin. 49 din hotărîre).

Curtea oferă prioritate și protecție specială expresiei politice, care se află în centrul dezbaterii democratice (inclusiv comentariul cu privire la chestiuni de interes public general). Drept urmare, Declarația privind libertatea discursului politic în mass-media (*adoptată de Comitetul de Miniștri la 12 februarie 2004, în cadrul celei de-a 872-a reuniuni a Viceministrilor*) reafirmă "importanța excepțională a libertății de exprimare și de informare, în special prin mass-media liberă și independentă, pentru garantarea dreptului publicului de a fi informat cu privire la chestiuni de interes public și de a exercita un control public asupra afacerilor publice și politice."

Pluralismul surselor și al mijloacelor de informare în masă constituie un alt principiu înrădăcinat al Curții, începînd cu cazul *Handyside contra Regatului Unit (1976)*. Principiul a fost elaborat în continuare în domeniul mass-media într-o serie de recomandări ale Consiliului Europei.

Pornind de la aceste argumente, dacă este impusă o interdicție de recepție și retransmisie, trebuie să fie specificate temeiurile și condițiile în care aceasta poate avea loc avînd în vedere principiile fundamentale ale Consiliului Europei și în special Art.10. O interdicție generală pentru anumite

programe care pot duce la dezbateri politice, după cum este formulată la momentul actual, poate suna vag și aplicarea acestora poate duce la cenzură. O altă întrebare care ar putea apărea este pe cât de eficientă poate fi o astfel de interdicție, existând acum acces liber și deschis la internet și posibilitatea publicului de a avea acces la o varietate mult mai mare de informații și comentarii utilizând noi servicii și platforme.

O altă referință – la Liniile directoare ale OSCE privind utilizarea limbilor minoritare în media audiovizuală, care sînt promovate în Recomandarea 1773 (2006) a APCE “Liniile directoare privind utilizarea limbilor minoritare în media audiovizuală și standardele Consiliului Europei: necesitatea de îmbunătățire a cooperării și sinergiei cu OSCE” din anul 2003 ar putea, de asemenea, fi utile pentru o mai bună formulare a prevederilor: “Recepția liberă a difuzărilor transfrontaliere, fie directe sau prin retransmisie sau redifuzare, nu este interzisă din considerente lingvistice”.

Pe de o parte, este important de contracarat propaganda, pe de altă parte, însă, trebuie oferite mai multe informații și fapte diverse pentru a forma o opinie publică fără prejudecăți și a educa publicul să compare declarațiile și să tragă concluziile proprii (să-și dezvolte gândirea critică), este necesară implementarea consecventă a legislației relevante în vigoare cu privire la domeniul de aplicare al discursului protejat.

#### **iv. Amendamentele la Articolul 11**

##### **Propunerea 1**

*Articolul 11 se completează cu alineatul (3<sup>1</sup>) cu următorul cuprins:*

*"(3<sup>1</sup>) Radiodifuzorii și distribuitorii de servicii vor difuza programe autohtone cu caracter informativ și analitic în proporție de 100%, dintre care 80% vor fi în limba română. Se permite difuzarea programelor informative și emisiunilor politico-analitice produse în statele membre ale Uniunii Europene, SUA, precum și statele care au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră."*

##### **Propunerea 2**

*"Alineatele (2) și (3) vor avea următorul cuprins:*

*"(2) Produsul autohton va constitui cel puțin 8 ore din volumul zilnic de emisie și va fi difuzat exclusiv (în totalitate) în intervalul orelor 6.00 - 24.00. Cel puțin 6 ore din produsul autohton va fi difuzat în orele de maximă audiență, dintre care cel puțin 4 ore vor fi difuzate în limba de stat."*

*(3) Radiodifuzorii care au drept scop obținerea resurselor financiare exclusiv din distribuție nu au dreptul să plaseze publicitate, cu excepția cazurilor în care respectă prevederile alin. (2)."*

*"La alin.(7), cuvintele "păstrîndu-se coloana sonoră originală" se substituie cu cuvintele "în limba de stat".*

*"Se introduce un nou alineat (11), după cum urmează:*

*"(11) Se interzice radiodifuzorilor privați utilizarea siglei altor posturi de televiziune, inclusiv a celor din afara Republicii Moldova, mai mult de două ore pe zi. Se interzice radiodifuzorilor privați utilizarea semnalelor de identificare video și audio ale altor posturi de televiziune, inclusiv din afara Republicii Moldova."*

Modificările la art. 11 au drept scop protejarea bogăției patrimoniului național cu aspectele sale lingvistice, culturale și naționale. Măsurile existente sînt completate cu altele noi. O parte din acestea se referă la sprijinul difuzării produsului audiovizual autohton în orele de maximă audiență. Această abordare nu vine în contradicție cu standardele Consiliului Europei și ar trebui să fie sprijinită și extinsă. Produsul autohton poate contribui imens la pluralismul și echilibrul informațiilor și opiniilor în cadrul dezbaterii publice, la educație și la păstrarea tradițiilor culturale.

Alte măsuri sînt țintite spre consolidarea utilizării și proliferării limbii oficiale a Republicii Moldova, care nu sînt disproporționale cu condiția să existe, de asemenea, spațiu pentru utilizarea altor limbi de către diferite comunități într-un stat multilingv și multicultural. Este, de asemenea, oportun de a sistematiza aceste măsuri, ținînd cont de o perspectivă regională avînd în vedere Liniile directoare OSCE privind utilizarea limbilor minoritare în media audiovizuală (2003).

În ceea ce privește programele străine, nu este destul de clar de ce aici este inclusă o prevedere specifică privind limba de emisie. Probabil ideea ar fi fost de a face referire la difuzarea de programe produse în UE și SUA într-o limbă străină. Afirmatia că nu va fi vreo permisiune specială pentru astfel de programe implică faptul că alte programe vor fi supuse unui regim permisiv. Nu este clar care sînt condițiile și procedura de a obține o astfel de permisiune (autorizare?).

#### **v. Amendamentele la Articolul 27**

*“La alin. (1), după lit. h), se introduc literele i)-m), după cum urmează:*

*“i) nerespectarea prevederilor art.9 alin.(2) și (3) din prezentul cod”*

Comentariile la Art. 9 alin. 2 și 3 au fost deja prezentate mai sus.

*“j) incitarea publicului la ură națională, rasială sau religioasă;*

*k) incitarea explicită la violență publică în masă;*

*l) incitarea la acțiuni care au drept scop răsturnarea sau schimbarea prin violență a orînduirii de stat sau încălcarea prin violență a integrității Republicii Moldova;*

*m) incitarea la acțiuni teroriste.”*

*“Alin.(2) se exclude.”*

Percepția la nivel internațional a drepturilor omului este că discursul instigator la ură nu face parte din discursul protejat și ar trebui să fie incriminat deoarece acesta încalcă demnitatea umană, care, la rîndul său, este în strînsă legătură cu încălcarea dreptului la viață, a egalității și a nediscriminării. După cum a fost deja menționat, dreptul la libertatea de exprimare poate acoperi idei nepopulare și declarații care "șochează, ofensează sau deranjează". Cu toate acestea, un număr de tratate privind drepturile omului, inclusiv PIDCP (Pactul Internațional cu privire la Drepturi Civile și Politice) cere statelor să interzică discursul instigator la ură. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat în cazul *Erbakan contra Turciei*, hotărîrea din 6 iulie 2006, § 56 că "[t]oleranța și respectul pentru demnitatea egală a tuturor ființelor umane constituie

fundamentul unei societăți democratice, pluraliste. În aceste condiții, în anumite societăți democratice poate fi considerat necesar, ca o chestiune de principiu, de a sancționa sau chiar de a preveni toate formele de exprimare care răspîndesc, incită, promovează sau justifică ura bazată pe intoleranță ..., cu condiția ca orice "formalități", "condiții", "restricții" sau "sancțiuni" impuse să fie proporționale cu scopul legitim urmărit."

În cadrul Convenției Drepturilor Omului o abordare este aceea de a exclude un anumit tip de discurs de sub protecția Convenției, prevăzută la art.17 (interzicerea abuzului de drept), în cazul în care comentariile se ridică la discursul instigator la ură și neagă valorile fundamentale ale Convenției. În acest sens, Curtea a subliniat în cazul *Seurot contra Franței* (2004) "Nu există nicio îndoială că orice observație îndreptată împotriva valorilor care stau la baza Convenției va fi scoasă de sub protecția de la Art. 10 [libertatea de exprimare] prin Art. 17 [interzicerea abuzului de drept] (...)".

O altă abordare constă în restricționarea protecției libertății de exprimare stipulată în Art. 10, alin. 2, al Convenției, în care discursul în cauză, deși este un discurs instigator la ură, nu are drept scop distrugerea valorilor fundamentale ale Convenției. Atunci vor fi aplicate restricțiile din alin. 2.

Prin urmare, abordările pot varia în dependență de circumstanțele fiecărui caz în parte.

În plus, o formă specială a discursului instigator la ură – incitarea la genocid – este una dintre doar câteva tipuri de acțiuni recunoscute drept crimă în conformitate cu dreptul internațional asemănătoare crimelor de război și crimelor împotriva umanității.

În anul 2005, Consiliul Europei a adoptat Convenția privind Prevenirea Terorismului, care impune statelor semnatare să încrimineze "instigarea publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism". Cu toate acestea, experții au păreri împărțite privind semnificația "instigării sau incitării la acțiuni teroriste". În plus, la nivel internațional nu există o definiție unică general acceptată a terorismului și a acțiunii teroriste.

"Prin urmare, această opțiune politică prezintă riscul de a limita participarea democratică a diferitelor grupuri, ceea ce poate servi drept premisă pentru excluderea acestor grupuri, și, astfel, poate deveni un factor de risc pentru radicalizare. În ceea ce privește problema eficienței, este important, de acum încolo, de a nu permite ca metoda să devină contraproductivă. Pe de altă parte, este de asemenea esențial să se stabilească limite clare pentru un anumit comportament și discurs atunci când se creează în mod demonstrativ un risc iminent și probabil de săvârșire a unui act terorist", susține Dr. van Ginkel (a se vedea Dr. Bibi van Ginkel, LL.M., Studiul de Cercetare al Centrului Internațional de Combatere a Terorismului (ICCT), august 2011: Incitarea la Terorism: O chestiune de prevenire sau de represiune?

<http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Van-Ginkel-Incitement-To-Terrorism-August-2011.pdf>

În general, introducerea unor prevederi de acest gen creează o problemă pentru libertatea de exprimare. Instigarea la ură și terorismul pot constitui o limitare serioasă pentru dreptul la libera exprimare. Aceste motive pot fi aplicate într-un mod arbitrar și inconsecvent de către autoritățile de reglementare în domeniul mass-mediei și acest fapt poate duce la retragerea licențelor și închiderea stațiilor de radiodifuziune ale căror programe și comentarii sînt considerate incomode sau în opoziție față de poziția oficială. Prin urmare, ar trebui să existe, la diferite niveluri, garanții suplimentare împotriva neclarității, liberei interpretări, intervenției excesive din partea statului și a abuzului.

Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră (CETT) stabilește pentru radiodifuzori responsabilități în vederea respectării demnității ființei umane și drepturilor fundamentale ale altora, iar programele acestora nu ar trebui să ”fie indecente și, în special, să conțină pornografie” și să ”pună în valoare violența sau să fie susceptibile de a instiga la ură rasială” (Art. 7). Convenția prevede o procedură specială de soluționare a litigiilor între părți bazată pe cooperare și schimb de informații care acordă prioritate libertății de difuzare (suspendarea provizorie). Raportul explicativ elucidează că ”acest articol are scopul de a stabili un echilibru între Părțile transmițătoare și receptoare prin instituirea unor proceduri specifice care trebuie urmate atunci când o Parte invocă încălcări ale prezentei Convenții. Aceste proceduri sînt concepute, pe de o parte, pentru a preveni suspendarea arbitrară a retransmisiei de către Partea receptoare și, pe de altă parte, pentru a oferi Părții receptoare anumite mijloace de reacție în cazul transmisiilor care se efectuează contrar prevederilor Convenției”.

Argumentele în sprijinul libertății de exprimare în contextul legislației și prevederilor antiteroriste pot fi găsite și în alte documente ale Consiliului Europei. Miniștrii statelor participante la Prima Conferință a Miniștrilor responsabili de mass-media și noile servicii de comunicare, organizată de Consiliul Europei și care a avut loc la Reykjavik pe 28 și 29 mai 2009, au adoptat o rezoluție cu privire la evoluțiile din legislația anti-terorism în cadrul statelor membre ale Consiliului Europei și impactul lor asupra libertății de exprimare și de informare. Documentul stipulează că ”orice ingerință în libertatea de exprimare și de informare trebuie să fie prevăzută de lege și să constituie un răspuns proporțional unei necesități stringente de ordin social asociate cu excepțiile limitate prevăzute la art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, după cum interpretează Curtea Europeană a Drepturilor Omului”. La redactarea prevederilor legale de acest tip, elaboratorii de politici și legislatorii trebuie să țină cont de aceste linii directoare referitoare la echilibrarea drepturilor. Alte documente relevante sînt textele de stabilire a standardelor adoptate de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei menite să asiste statele membre în acest sens, inclusiv: Liniile directoare privind drepturile omului și lupta împotriva terorismului (11 iulie 2002); Declarația cu privire la libertatea de exprimare și de informare în mass-media, în contextul luptei împotriva terorismului (2 martie 2005); Liniile directoare privind protejarea libertății de exprimare și de informare în perioade de criză (26 septembrie 2007).

În continuare în rezoluție sînt prezentate problemele de ordin general, precum că ”în unele cazuri, legislația anti-terorism care limitează libertatea de exprimare și de informare este prea generală, nu reușește să definească limitele clare pentru ingerințele din partea autorităților sau nu dispune de garanții procedurale suficiente pentru a preveni abuzul”. Concluziile se bazează pe modificările și practicile legislative efectuate în Europa.

O posibilă soluție care ne vine în minte privind modificările propuse este că trebuie să fie puse în aplicare condiții și criterii clare și precise cu referire la semnificația incitării publice la violență și ură, a incitării la terorism și care este diferența dintre instigarea publică și cea explicită, de exemplu. Astfel de definiții intră, de obicei, în domeniul de aplicare al Codului Penal și dacă sînt incorporate în Codul Audiovizualului, acesta din urmă trebuie să se refere la primul. În caz contrar, Codul Audiovizualului trebuie să explice semnificația de incitare la ură sau violență prin intermediul mass-media, luînd în considerare caracteristicile lor specifice și scopul legii.

Mai mult decît atît, pentru radiodifuzorii care slujesc libertății de exprimare și de informare la scară largă zi de zi, trebuie să fie puse în aplicare alte garanții procedurale. Autoritatea de reglementare care impune o astfel de măsură drastică, cum ar fi retragerea licenței, trebuie să ia în considerare o serie de factori - intenția, contextul, inevitabilul, etc. și să utilizeze testul triplu al Convenției Europene a Drepturilor Omului cu privire la proporționalitate. Practica sa

administrativă pe baza unor criterii clare privind drepturile omului trebuie să fie consecventă și făcută publică.

Pe lângă argumentele referitoare la libertatea de exprimare care trebuie să fie puse în discuție cu multă atenție înainte de adoptarea legii, o altă chestiune care merită atenție este aceea că retragerea unei licențe trebuie să fie soluția de ultim recurs care poate fi impusă radiodifuzorilor și aceasta poate fi aplicată doar pentru săvârșirea unor infracțiuni grave și în mod repetat.

#### **vi. Amendamentele la Articolul 38 Sancțiuni**

Obiectivul acestor modificări în ambele propuneri este de a schimba sistemul de sancțiuni din Cod și de a-l face să corespundă cerințelor unui mediu mai diversificat și saturat al mass-mediei. Un alt obiectiv este de a consolida punerea în aplicare a anumitor prevederi.

Comentariul general privind sancțiunile este că acestea nu ar trebui să fie excesive și să înăbușe libertatea de exprimare, ci ar trebui să fie proporționale cu infracțiunea.

În modificări este prevăzută avertizarea doar pentru anumite încălcări - art. 3 alin. (7), art.6, art.7, art.10 alin. (5), art.11 alin. (3) - (7), (9) - (10), art.16 alin. (2), art. 17, art.64<sup>1</sup> alin. (1) din Codul electoral.

În opinia expertului, înainte de a i se impune vreo sancțiune, radiodifuzorul ar trebui să primească un avertisment. Radiodifuzorilor ar trebui să li se ofere o perioadă rezonabilă de timp pentru a-și corecta activitățile.

Sistemul complex de sancțiuni propus prevede o gradare a sancțiunilor și această abordare este corectă. Cu toate acestea, nu există prevederi referitoare la proceduri echitabile, care sînt o garanție importantă pentru radiodifuzori de a se apăra și, respectiv, o garanție a libertății de exprimare. În acest sens, radiodifuzorii ar trebui să aibă dreptul de a fi audiați pentru a oferi explicații și de a prezenta probe, timp pentru a-și corecta comportamentul, acces la toate materialele care servesc drept temei pentru adoptarea deciziei finale, etc. Dacă aceste garanții sînt prevăzute în vreun cod administrativ, ar trebui să se facă o trimitere la acesta în legea specială - Codul Audiovizualului.

Deoarece retragerea licenței este o măsură restrictivă prevăzută în art. 27, locul potrivit pentru aceasta este în cadrul acestei prevederi și, prin urmare, alin.11 din art. 38 cu referire la aceasta ar trebui eliminat.

#### **vii. Noul Articol 66<sup>1</sup>**

*“Art. 66<sup>1</sup> Măsurarea cotelor de audiență*

*“Măsurarea cotelor de audiență se efectuează de către o companie selectată în baza unei licitații transparente cel puțin odată în 5 ani conform procedurilor și condițiilor stabilite printr-un Regulament aprobat de CCA.”*

În noul articol este vorba de măsurarea cotelor de audiență. Este firesc ca astfel de măsurări să fie efectuate în mod regulat în vederea actualizării și corectării politicii mass-media, iar elaborarea normelor procedurale în acest sens să fie la discreția autorității de reglementare în domeniul mass-mediei.

Autorii proiectului au prevăzut în mod corespunzător faptul că cea mai importantă garanție pentru corectitudinea procedurii de licitație care să servească interesul public este transparența acesteia. Locul potrivit al acestei prevederi este în cadrul secțiunii dedicate activităților CCA. În această secțiune poate fi subliniat scopul măsurării cotelor și modul în care aceasta poate influența politica audiovizualului.

#### **viii. Prevederea adițională de la Propunerea 2**

*“Art. II. Prezenta lege intră în vigoare la data publicării cu excepția pct. 5, cu referire la art. 11, alin. (2) și (3) din Codul Audiovizualului din Republica Moldova, care va intra în vigoare la 6 luni de la publicare și pct.7, lit. d) alin. (4) al art. 38 care va intra în vigoare odată cu intrarea în vigoare a prevederilor cu privire la asigurarea transparenței radiodifuzorilor.”*

Un obiectiv important pentru legislator este realizarea evidentă a transparenței proprietarilor radiodifuzorilor. Aici se poate comenta că ar fi mai bine de elaborat prevederile cu privire la transparență și toate modificările să intre în vigoare simultan pentru a evita confuziile.