Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
Oficiul Reprezentantului pentru Libertatea Presei

ANALIZA JURIDICĂ A AMENDAMENTELOR PROPUSE LA CODUL AUDIOVIZUALULUI AL REPUBLICII MOLDOVA

Autorizată de Biroul Reprezentantului OSCE pentru Libertatea Presei și
efectuată de Prof. Dr. Katrin Nyman Metcalf, expert independent în Dreptul Comunicațiilor,
Școala de Drept din Tallinn a Universității de Tehnologie din Tallinn

Iulie 2015

Cuprins

1. Rezumat…..…….....……...3

2. Recomandări…….…….…….....4

3. Analiză……..…….……..5

3.1 Introducere…..…….…….....5

3.2 Standarde internaționale ……...……...5

3.3 Proiectul de amendamente……..….…….….6

3.3.1 Definiții..…….……6

3.3.2 Prevederi referitoare la conținut …….……7

3.3.3 Punere în aplicare și sancțiuni ..……...…….……..8

3.3.4 Alte amendamente……...…….……...9

1. Rezumat

A fost propusă o serie de amendamente diferite (în aprilie și mai 2015) la Codul Audiovizualului al Republicii Moldova (260-XVI din 2006). Acest expert a comentat, la solicitarea Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei din aprilie 2015, pe marginea proiectului precedent de amendamente, în special subliniind pericolul aferent reglementării conținutului audiovizualului de o manieră care poate avea imixtiune în libertatea editorială, precum și amenința libertatea de exprimare. Este pozitiv faptul că amendamentele actuale propuse nu conțin astfel de articole ambigui și cu potențial de limitare și se presupune că acest lucru înseamnă că propunerile anterioare nu mai fac obiectul examinării de către Parlament. Chiar și în situațiile în care propaganda din alte state este o problemă gravă, este dificil și adesea contraproductiv de a încerca limitarea acesteia prin legislație restrictivă. În proiectul actual de amendamente mai există încă anumite prevederi neclare cu privire la conținutul autohton sau conținutul din statele desemnate numai (state membre ale UE, membrii Convenției europene privind televiziunea transfrontalieră și SUA) care pot avea un efect de limitare. Propunerile sunt mai puțin problematice deoarece acestea sunt mai proporționale, chiar dacă neclaritatea unora din acestea este o problemă.

Limitarea radiodifuzorilor care sunt sub jurisdicția Republicii Moldova poate avea consecințe negative, deoarece aceasta poate impune limite pentru acțiunile pe care le pot întreprinde autoritățile moldovenești. În astfel de situații, este preferabil de a urma definițiile internaționale.

Proiectul de amendamente consolidează poziția conținutului autohton și protecția limbii oficiale. Aceste norme sunt folosite în multe state europene și aceasta este o restricție acceptată pentru mass-media cu condiția ca acestea să fie proporționale.

Proiectul de amendamente conține, de asemenea, diverse aspecte care nu au imixtiune directă în libertatea de exprimare, cum ar fi un mod diferit de a stipula sancțiuni, ajustări ale prevederilor referitoare la reglementare și alte clarificări relativ minore. În general, redactarea acestor noi amendamente înseamnă că multe preocupări care au fost menționate în raportul din aprilie 2015 nu mai sunt valabile, cu condiția ca proiectul de amendamente anterior să nu mai fie înaintat.

Prezentul raport ar trebui citit împreună cu raportul din aprilie 2015, deoarece detaliile menționate în acel raport nu se regăsesc aici pe deplin.

2. Recomandări

- Restricțiile privind libertatea de exprimare și libertatea presei ar trebui să fie evitate cât mai mult posibil. Nu ar trebui să existe încercări de a interzice propaganda prin intermediul legislației, deoarece este dificil de definit în mod obiectiv această noțiune și ceea ce este legat de aceasta.

- Deși sunt recunoscute preocupările legitime ale țărilor care sunt supuse propagandei intense din alte țări, interdicția propusă privind programele informative și cele similare acestora din cea mai mare parte a lumii este un instrument contondent și, în același timp, disproporțional împotriva propagandei. În această privință există propuneri separate puțin contradictorii.

- Prevederile de clarificare și consolidare privind retransmisia, produsul autohton, utilizarea limbii de stat și altele reprezintă instrumente legitime pentru reglementarea sectorului mass-mediei, cu condiția ca normele să fie aplicate în mod proporțional.

- Este mai bine de preconizat niște prevederi mai generale privind jurisdicția, în conformitate cu convențiile internaționale, astfel încât să nu fie excluse subiectele din domeniul de competență al autorităților din Republica Moldova.

3. Analiză

3.1 Introducere

În aprilie 2015, acest expert a efectuat o analiză juridică a amendamentelor propuse la Codul Audiovizualului și Legea privind libertatea de exprimare a Republicii Moldova, pentru Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei, subliniind, în special, pericolul aferent reglementării conținutului audiovizualului de o manieră care poate avea imixtiuni în libertatea editorială, precum și amenința libertatea de exprimare. În scrisoarea din 27 mai 2015, Președintele Parlamentului Republicii Moldova solicită un nou aviz din partea Reprezentantului pe marginea amendamentelor noi și modificate la Codul Audiovizualului (260-XVI din 2006). Este pozitiv faptul că amendamentele actuale propuse nu conțin articole ambigui și cu potențial de limitare care au fost supuse criticii în raportul anterior. Se presupune că acest lucru înseamnă că propunerile anterioare nu mai fac obiectul examinării de către Parlament. Noile amendamente propuse corespund mai mult celor mai bune practici internaționale și europene și doar pe alocuri produc anumite îngrijorări din punct de vedere al libertății de exprimare.

Din păcate, traducerea noilor amendamente la Cod este diferită de cea anterioară care a fost utilizată ca reper pentru raportul din aprilie. După cum a fost subliniat în acel raport, traducerea utilizată atunci a fost diferită de traducerea Codului și a amendamentelor anterioare. În sensul acestui raport se presupune că diferențele dintre textele diverse țin, de fapt, de aspecte ale traducerii și nu au menirea de a servi drept amendamente de fond. În unele locuri aceasta este evident, dar uneori nu este pe deplin clar, ceea ce este regretabil. De exemplu, “domestic product” (produsul autohton) este acum tradus prin “local production” (producție locală). Deoarece definiția pare a fi aceeași, se presupune că aceasta este doar o chestiune de traducere.

Un alt aspect practic care trebuie evidențiat este că ultimele amendamente sunt efectuate în două proiecte de lege separate din luna aprilie și luna mai 2015. Relația dintre aceste amendamente nu este pe deplin clară. Din scrisoarea de însoțire reiese că ambele seturi de amendamente sunt propuse simultan – acestea se referă la prevederi diferite – dar, deoarece există anumite discrepanțe, acest lucru nu este evident. Oricum, comentariile pe marginea diverselor propuneri sunt posibile, iar autoritățile moldovene, fără îndoială, vor ști cum să le citească.

Dat fiind faptul că multe aspecte sunt aceleași asupra cărora au fost făcute comentarii și în raportul din aprilie 2015 de către același expert, aici acestea nu mai sunt repetate, ci doar se face referire la raportul anterior.

3.2 Standarde internaționale

Prezentul raport se bazează pe mandatul OSCE în ceea ce privește libertatea de exprimare, după cum este definită în instrumentele internaționale la care statele participante OSCE, cum ar fi Republica Moldova, și-au declarat angajamentul.[1] În raportul din aprilie 2015 pot fi găsite mai multe detalii cu privire la angajamentele internaționale.

---

[1]Actul Final de la Helsinki (1975), Partea VII; repetat, de ex., în Documentul Reuniunii de la Copenhaga a Conferinței pentru dimensiunea umană a CSCE (1990) și declarațiile ulterioare.

Aceste prevederi includ articolul 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, care stipulează: *"Orice persoană are dreptul la libertatea opiniilor si exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat."*[2] Acest drept este specificat și este obligatoriu din punct de vedere juridic în articolul 19 al Pactului Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice.

Moldova este, de asemenea, parte la Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și Libertățile Fundamentale (CEDO), care stipulează în articolul 10:
"1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii ori idei fără amestecul autorităţilor publice şi fără a ţine seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societăţile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.
2. Executarea acestor libertăţi ce comportă îndatoriri şi responsabilităţi poate fi supusă unor formalităţi, condiţii, constrângeri sau sancţiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, integritatea teritorială sau siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii sau a moralei, protecţia reputaţiei sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informaţii confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judecătoreşti."[3]

Suplimentar poate fi menționată Carta Securității Europene a OSCE din anul 1999, în care este evidențiat rolul presei libere și independente drept un component esențial al oricărei societăți democratice, libere și deschise.[4] Conform principiilor și angajamentelor OSCE, mandatul Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei este de a urmări evoluțiile relevante din domeniul mass-mediei din toate statele participante și de a apăra și promova, în acest sens, respectarea deplină a principiilor și angajamentelor OSCE în ceea ce privește libertatea de exprimare și mass-media liberă.[5]

3.3 Proiectul de amendamente

3.3.1 Definiții

Comentariile privind definițiile (retransmisie, precum și radiodifuzor) sunt aceleași ca și în raportul anterior, cum este, de asemenea, și eliminarea sintagmei "produs propriu" (care este accentuat într-un mod mai clar în noua versiune). În ceea ce privește produsul intern sau local, cuvintele folosite sunt diferite, dar cum este subliniat mai sus, acest lucru pare a fi o problemă de traducere. Definiția orei de maximă audiență a fost ușor modificată.

---

[2] Rezoluția 217A (III) a Adunării Generale a Națiunilor Unite, adoptată pe 10 decembrie 1948. A/64, pag. 39-42. A se vedea textul oficial integral în limba engleză la adresa: http://www.un.org/Overview/rights.html

[3] Convenția pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, Roma 4.XI.1950. www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention_ENG.pdf

[4] A se vedea pct.26 al Cartei Securității Europene, adoptată la Summitul OSCE din Istanbul, 1999. http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf

[5] Mandatul Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei 1997, pct.2. http://www.osce.org/pc/40131

Dacă e să repetăm comentariile pe scurt, definiția modificată pentru radiodifuzor include faptul că radiodifuzorul este persoana juridică ce deține o licență emisă de autoritatea de reglementare, Consiliul Coordonator al Audiovizualului. După cum a fost explicat în raportul anterior, această modificare nu constituie o problemă importantă, dar nu este ideal de inserat cerința normativă de a deține licență în definiție. Utilizarea termenului "responsabilitatea totală" în loc de "responsabilitatea editorială" deviază de la limbajul comun utilizat la nivel internațional. Modificarea definiției pentru retransmisie nu este o problemă.

Definiția pentru jurisdicție din art.4 alin.1 diferă puțin de cea oferită în versiunea anterioară asupra căreia au fost făcute comentarii. Prevederea diferă de terminologia utilizată în instrumentele internaționale. Se poate observa că, deoarece criteriile de încadrare sub jurisdicția Republicii Moldova par cumulative, în practică pot exista entități pentru care nu este clar cărei jurisdicții se supun, căci un radiodifuzor poate avea o anumită prezență în mai multe țări, după cum este prevăzut în Convenția privind Televiziunea Transfrontalieră. Efectul poate fi excluderea subiecților de sub posibilitatea oricărei acțiuni întreprinse de către autoritățile moldovenești și este discutabil dacă acesta este scopul urmărit. Ar fi mai clar de menținut definiția stabilită pentru jurisdicție în Convenție (așa cum este în versiunea actuală a Codului Audiovizualului).

3.3.2 Prevederile referitoare la conținut

Principalele probleme ce țin de proiectul de amendamente propus anterior au fost articolele 6^1 și 7^1 propuse, plus completările la articolele 6 și 7, care ar fi avut efectul de limitare a libertății de exprimare. Aceste modificări și completări nu mai sunt înaintate, ceea ce constituie o evoluție foarte pozitivă. Se presupune că absența acestor articole propuse din proiectele prezentate acum pentru analiză înseamnă că acestea nu mai sunt propuse pentru examinare de către Parlament.

Articolul 9 se propune a fi modificat după modelul din proiectul comentat în raportul anterior. Se propune completarea articolului cu două alineate prin care se interzice transmisia sau retransmisia posturilor de televiziune și radio care conțin programe sau emisiuni informative, informativ-analitice și politice care nu sunt produse în statele membre ale UE și în statele care au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră, precum și o interdicție privind transmisia sau retransmisia unor astfel de emisiuni, plus la acestea a emisiunilor cu tematica militară. Interdicția care poate fi explicată din considerente politice pare excesivă și poate fi ineficientă. Nu este o idee bună de a încerca soluționarea problemei propagandei instituind interdicții. Propaganda ar trebui să fie contracarată prin oferirea de informații, chiar dacă acest lucru este un instrument mai lent și adesea frustrant. Propunerea actuală limitează o gamă largă de programe din cea mai mare parte a lumii. Acest fapt oferă posibilitatea celor care doresc să țintească Moldova cu propagandă, să-și direcționeze transmisia prin intermediul statelor europene și să găsească astfel lacune în prevedere. În plus, după cum este stabilit mai jos, o nouă completare propusă la articolul 11 pare să contrazică prezentul articol.

Articolul 11 oferă clarificări privind produsul autohton. Unele modificări mici sunt făcute pentru a detalia că durata programelor în limba de stat este redusă de la 5 ore din 6 la un nivel minim de 4. Având în vedere că în Republica Moldova există minorități lingvistice și, de asemenea, că retransmisia este redusă, acest lucru este rezonabil. Propoziția despre produsul european a fost eliminată. Nu este clar de ce aceasta este necesar, dar amendamentul nu ar trebui să fie prea relevant. Este propus un nou alineat 3, care are drept scop clarificarea rolului distribuitorilor de programe care nu au dreptul să plaseze publicitate, cu excepția cazurilor în care respectă prevederile privind

produsul autohton din articolul 11 alin.2. Acest lucru previne ocolirea normelor referitoare la produsul autohton (și limba de stat).

În proiectul de amendamente propus inițial în luna aprilie (spre deosebire de proiectul principal de amendamente, din luna mai), la articolul 11 este propus un nou alineat 3[1]. Acest alineat nou stipulează că "*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."*[6]

O astfel de restricție referitoare la originea programelor de știri și actualități afectează în mod negativ pluralismul de știri. Cu toate că nu se încalcă în mod neapărat nicio obligație internațională explicită a Republicii Moldova, aceasta are consecințe negative. Acest fapt va limita într-un mod semnificativ spectrul de știri din Rusia, care prezintă interes pentru minoritatea rușilor și cea vorbitoare de limbă rusă din Moldova.

Celelalte modificări la articolul 11 sunt probabil erori sau probleme de traducere, căci textul ar trebui să se refere la alin. 7 al articolului, dar nu la "Articolul 7". Textul este același ca și în versiunea anterioară și clarifică cerința de utilizare a limbii de stat. Țările au dreptul să-și protejeze cultura și limba proprie și acest lucru este, în general, considerat ca o ingerință proporțională cu libertatea presei, deoarece satisface alte interese legitime.

În mod similar, ceea ce este numit noul "articol 11" se presupune a fi un nou alineat 11 al articolului 11. În noul alineat se interzice utilizarea siglelor sau a logourilor care aparțin altor posturi de televiziune, inclusiv a celor din afara țării, mai mult de două ori pe zi. Semnalele de identificare video și audio ale altor posturi de televiziune ar putea să nu fie utilizate deloc. Prima parte a interdicției nu este clară, deoarece nu este specificat cât timp pe zi aceste sigle pot fi utilizate. Dacă acestea sunt vizibile pentru o perioadă foarte lungă de timp, este evident că efectul reducerii numărului ocaziilor de afișare a siglelor dispare. Obiectivul acestui alineat este probabil de a avea rolul unui alt instrument împotriva retransmisiei excesive a conținutului produs în afara țării cu scopul de a evita producerea unui conținut propriu și nou. Utilizarea unei sigle în cazul în care conținutul nu este produsul postului vizat ar putea reprezenta încălcarea proprietății intelectuale, deci, se presupune că aici nu se are în vedere aceasta. Dacă totuși conținutul aparține altui post de televiziune care este difuzat conform legii, afișarea siglei acestuia pare a nu fi o problemă suplimentară. Reglementarea cantității programelor retransmise ar trebui să fie o modalitate mai eficientă decât reglementarea utilizării siglelor de identificare. În concluzie, la acest alineat nu există nicio obiecție deosebită, dar acesta pare a fi irelevant.

---

[6] Aici se are în vedere că se va face transmisia programelor informative și analitice produse *în spațiul autohton*. Este întrucâtva dificil de înțeles varianta tradusă, dar s-a clarificat că aceasta se referă doar la originea programelor informative și analitice și nu este intenția nici de a solicita în exclusivitate această categorie de programe, nici de a specifica originea tuturor programelor.

3.3.3 Punerea în aplicare și sancțiuni

Comentariile efectuate anterior pe marginea modificărilor la art. 27 rămân valabile. Noile aspecte pentru care pot fi puse în aplicare sancțiuni par să fie incluse în prevederile referitoare la încălcările Codului. Adăugarea unor clauze explicite pentru accentuare nu prezintă o problemă, dar, în același timp, acestea nu sunt relevante din punct de vedere al reglementării. Noua versiune a amendamentului ia în calcul că noile articole sugerate anterior nu se mai regăsesc în propuneri, în caz contrar modificările sunt aceleași ca și în versiunea anterioară. Aceasta include faptul că alin.2 al art.27 care accentuează aplicarea graduală a sancțiunilor este exclus în mod regretabil. Deși art.38 și art.27 citite împreună au același efect, în cazul în care sunt adăugate prevederi noi la vreun articol doar pentru a accentua anumite lucruri, nu este necesar de a exclude alte prevederi existente acolo pentru accentuare – în acest caz este vorba de accentul pus pe cât de excepțională ar trebui să fie retragerea licenței.

Modificările propuse la art. 38 sunt, în esență, aceleași care au fost sugerate anterior (cu unele modificări pentru a se adapta la alte schimbări). Acesta este un mod diferit de a formula sancțiuni, cu referire mai curând la articole concrete decât oferirea unei liste generale după cum este prezentat în codul existent. Acest mod nou de redactare poate oferi o certitudine juridică mai mare, dar, în practică, probabil diferența nu este foarte mare. A fost adăugată o prevedere suplimentară referitoare la încălcarea drepturilor de autor, ceea ce este în conformitate cu practica internațională. Amendamentele propuse mai conțin și alte elemente noi care au fost, de asemenea, înaintate anterior în anul curent, dar care nu au constituit subiect de referire în raportul din aprilie. Aceasta include și prevederea conform căreia radiodifuzorii care sunt supuși unor sancțiuni trebuie să facă acest lucru public, ceea ce ar fi un pas pozitiv, deoarece acest lucru poate contribui la efectul de avertizare al sancțiunilor. De asemenea, a fost stipulat mai clar modul în care autoritatea de reglementare aduce la cunoștință deciziile. Anumite părți din art.38 existent au fost declarate neconstituționale în anul 2012. În versiunea modificată a amendamentelor propuse, chestiunea referitoare la suspendarea deciziilor în așteptarea recursului a fost eliminată. Această problemă nu este comentată în detaliu (deoarece ar fi nevoie de o analiză minuțioasă a legislației procesuale, ceea ce nu se încadrează în obiectivul acestui raport), dar urmează a fi găsită o soluție care să fie în conformitate cu prevederile constituționale. Nu există cele mai bune practici internaționale clare în acest sens, deoarece depinde de aplicarea unui sau a altui sistem juridic dacă suspendarea deciziilor poate fi urmărită și în ce mod. Oricum, acest lucru trebuie să fie potrivit pentru un anumit caz, fiindcă în unele situații este necesară aplicarea imediată a deciziilor, pe când în alte situații, dimpotrivă, dacă decizia este pusă în aplicare, recursul va fi practic inutil.

Mențiunea sugerată anterior a rolului autorității de reglementare în ceea ce privește drepturile de autor nu se mai regăsește în proiectul de amendamente. Deoarece problemele privind încălcarea drepturilor de autor sunt menționate în lista de încălcări din art.38, rezultatul nu este foarte diferit – drepturile de proprietate intelectuală se numără printre problemele pe care o autoritate de reglementare le poate soluționa. Într-adevăr, nu este un lucru neobișnuit ca răspunderea pentru problemele legate de proprietatea intelectuală să nu cadă doar pe umerii autorității de reglementare din domeniul audiovizualului (care, probabil, se află în spatele acestei ajustări).

Modificările operate la art.43 privind autoritatea de reglementare, atât cele propuse inițial, cât și modificările la acestea, sunt oarecum dificil de citit din cauza utilizării sus-menționate a terminologiei diferite. Anterior părea să fi fost făcută o clarificare cu privire la nepermiterea a mai mult de două mandate consecutive – ceea ce este bine – dar acest lucru nu se mai regăsește în proiect. În pofida acestui fapt, se presupune că aceasta este deja menționat în Cod deși într-un limbaj

neclar (în traducere), astfel încât clarificările minore propuse și acum eliminate nu au avut vreo relevanță majoră.

3.3.4 Alte amendamente

Este sugerată o prevedere cu privire la măsurarea periodică a cotelor de audiență de către o companie selectată în baza unei licitații. Acest fapt este unul pozitiv.

Diferența dintre propunerile anterioare și cele pe marginea cărora sunt efectuate comentariile actuale este că nu a mai fost inclusă o propunere anterioară de a interzice plasarea publicității pentru radiodifuzorul public. Dacă atragem atenția la experiența europeană (sau cea internațională), nu există o practică unică referitoare la oportunitatea plasării de către radiodifuzorul public a publicității sau nu, aceasta este o decizie care urmează a fi adoptată de fiecare țară în parte. Unicul lucru care poate fi evidențiat în acest caz este că o astfel de decizie nu poate fi adoptată de sine stătător, deoarece este necesar ca aceasta să facă parte dintr-un pachet de decizii, examinând aspectul finanțării radiodifuzorului public și modalitatea în care urmează a se evita concurența neloială cu radiodifuzorii privați și alte aspecte similare.