



Strasbourg, 16 iunie 2025

CDL-AD(2025)027
Or. Engl.

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRATIE PRIN DREPT A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

REPUBLICA MOLDOVA

OPINIE

DESPRE

REFORMELE LEGISLATIVE PRIVIND REGLEMENTAREA MASS-MEDIA: PROIECTUL DE LEGE PRIVIND MASS-MEDIA, PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA CODULUI SERVICIILOR MEDIA AUDIOVIZUALE ȘI PROIECTUL DE LEGE PENTRU MODIFICAREA LEGII PRIVIND PUBLICITATEA

**Adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 143^a sesiune plenară
(online, 13 - 14 iunie 2025)**

Pe baza observațiilor făcute de

**dna Veronika BÍLKOVÁ (membră, Cehia),
dl Christoph GRABENWARTER (membru, Austria),
dl Cesare PINELLI (membru supleant, Italia),
dl Dainius ŽALIMAS (membru, Lituania)**

Opinion co-funded
by the European Union



Cuprins

I. Introducere	3
II. Context.....	3
A. Context și peisaj politic	3
B. Cadrul juridic național și prezentarea generală a modificărilor	5
C. Standarde internaționale	7
D. Domeniul de aplicare al opiniei	10
III. Analiză	10
A. Domeniul de aplicare, definiții și principii.....	10
1. Domeniul de aplicare și definițiile materialelor	10
2. Domeniul de aplicare teritorială	13
B. Restricții impuse libertății de exprimare.....	14
1. Principii.....	14
2. Restricții bazate pe origine	15
3. Restricții bazate pe conținut.....	15
4. Sancțiuni și restricții pentru furnizorii străini de servicii media audiovizuale	19
C. Organele de reglementare și autoreglementare în domeniul mass-media și radiodifuzorul public	20
1. Consiliul Audiovizualului	20
2. Consiliul de Presă	23
3. Radiodifuzorul public: Teleradio Moldova (TRM)	24
a. Consiliul de Supraveghere și Dezvoltare	24
b. Directorul general	26
c. Finanțarea radiodifuzorului public.....	27
D. Reglementarea mass-media.....	27
1. Pluralismul media și transparența proprietății media	28
2. Înregistrarea furnizorilor de servicii media	29
E. Activitatea jurnaliștilor	31
1. Definiția jurnalistului.....	31
2. Drepturile și obligațiile jurnaliștilor.....	32
3. Înregistrarea jurnaliștilor independenți	34
F. Publicitatea de stat	36
IV. Concluzii	37

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 27 martie 2025, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat opinia Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei referitor la un pachet legislativ privind reglementarea mass-media, care include proiectul de lege privind mass-media, proiectul de lege pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale (denumit în continuare CSMA sau Codul) și proiectul de lege pentru modificarea Legii cu privire la publicitate ([CDL-REF\(2025\)024](#)).

2. Dna Veronika Bílková, dl Christoph Grabenwarter, dl Cesare Pinelli și dl Dainius Žalimas au acționat ca raportori pentru această opinie.

3. La 8 și 9 mai 2025, o delegație a Comisiei de la Veneția, formată din dna Bílková și dl Žalimas, însoțiți de dl Adrià Rodríguez-Pérez din partea Secretariatului, s-a deplasat la Chișinău și a avut întâlniri cu reprezentanții majorității parlamentare formată din membrii „Partidului Acțiune și Solidaritate (PAS) cu membrii Comisiei parlamentare pentru cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media ai Consiliului Audiovizualului, Ministerului Culturii ai radiodifuzorului public Teleradio-Moldova (TRM), Comisiei Electorale Centrale cu societatea civilă și Delegația UE în Republica Moldova. Comisia de la Veneția le este recunoscătoare autorităților Republicii Moldova și Biroului Consiliului Europei din Chișinău pentru organizarea excelentă a vizitei.

4. În timpul vizitei, Comisia parlamentară pentru cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media a informat delegația că proiectele de legi prezentate Comisiei de la Veneția erau versiuni preliminare care erau încă discutate cu diferite părți interesate și că acestea nu fuseseră încă înregistrate. Delegația Comisiei de la Veneția nu s-a întâlnit cu reprezentanți ai opoziției parlamentare, deoarece proiectele de legi pe care le examina nu fuseseră constituite, iar opoziția a informat Comisia că nu era la curent cu conținutul acestora.

5. Prezenta opinie a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a proiectelor de legi. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate punctele.

6. Prezentul proiect de opinie a fost elaborat pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor din 8 și 9 mai 2025. Proiectul de opinie a fost examinat în cadrul reuniunii comune a Subcomisiilor pentru justiție constituțională și drepturi fundamentale din 12 iunie 2025. Ca urmare a unui schimb de opinii cu dna Liliana Nicolaescu-Onofrei, președinta Comisiei pentru cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media a Parlamentului Republicii Moldova, acesta a fost adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 143-a sesiuni plenare (online, 13-14 iunie 2025).

II. Context

A. Context și peisaj politic

7. Pentru a înțelege mai bine contextul și raționamentul din spatele modificărilor propuse, este important să subliniem trei evoluții-cheie care au o relevanță deosebită în Republica Moldova. Prima se referă la măsurile concepute să „de-oligarhizeze” țara ca urmare a crizei politice și constituționale fără precedent din iunie 2019 și care a afectat structurile și funcționarea instituțiilor democratice și administrația de stat.¹ Au fost luate decizii rapide de înlăturare a funcționarilor numiți de administrația anterioară, care erau suspectați că au servit interese private în calitatea lor de funcționari publici².

¹ Pentru o prezentare generală a acestor evoluții, a se vedea Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE), Funcționarea instituțiilor democratice în Republica Moldova, [Doc. 14963](#), 16 septembrie 2019, paragraful 1 și urm.

² *Ibidem*, paragraful 29.

8. După alegerile prezidențiale din 2020 și alegerile parlamentare anticipate din 2021, autoritățile au demarat un amplu program de reformă pentru a combate „capturarea statului” și a restabili integritatea și încrederea publică în instituțiile statului.³ Modificările CSMA adoptate în septembrie și noiembrie 2021 au restabilit controlul parlamentar asupra Consiliului Audiovizualului și asupra radiodifuzorului public, Teleradio-Moldova (TRM), prevăzând că persoanele numite de acestea pot fi demise dacă se consideră ca fiind neperformante.⁴ La 11 noiembrie 2021, Parlamentul a respins Raportul de activitate al Consiliului Audiovizualului și i-a demis pe toți membrii săi, iar noii membri au fost numiți la 3 decembrie 2021.⁵ Aceste măsuri au declanșat întrebări cu privire la transparența și rapiditatea procesului de selecție, iar Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE) a îndemnat autoritățile să se asigure că asemenea schimbări au fost făcute în conformitate cu preeminența dreptului și cu standardele Consiliului Europei.⁶

9. A doua evoluție este calea de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană (UE). Autoritățile moldovenești au depus cererea de aderare la UE la 3 martie 2022. La 16 iunie, Comisia Europeană a recomandat acordarea statutului de țară candidată pentru Republica Moldova, iar Consiliul Uniunii Europene a acordat acest statut la 23 iunie.⁷

10. La 20 octombrie 2024, Republica Moldova a organizat un referendum privind modificările constituționale referitoare la ireversibilitatea parcursului european al Moldovei. Modificările au actualizat preambulul Constituției pentru a confirma identitatea europeană a Republicii Moldova, parcursul său ireversibil către UE și integrarea în UE ca obiectiv strategic, adăugând de asemenea două articole noi care permit parlamentului să adopte legi pentru aderarea la tratatele UE și să acorde legislației UE prioritate față de legislația națională.⁸ La 25 octombrie 2024, CEC a declarat valid referendumul republican constituțional, cu o rată de participare de 50,72 %, cerința de participare fiind de 33,33 %. Din numărul total de 1 488 874 de voturi valabil exprimate, 749 719 (50,35%) persoane au votat pentru opțiunea „da” și 739 155 (49,65%) persoane au votat pentru opțiunea „nu”.⁹ La 31 octombrie 2024, Curtea Constituțională a examinat rezultatele și a confirmat validitatea referendumului constituțional. La 5 noiembrie, decizia de confirmare a rezultatelor referendumului a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.¹⁰

11. A treia evoluție nu este unică pentru Republica Moldova și se referă la transformarea generală a peisajului mediatic. De exemplu, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a subliniat că „transformarea digitală a creat oportunități importante, dar și provocări pentru mass-media și comunicare și că trecerea la un mediu din ce în ce mai digital, mobil și social media a schimbat profund dinamica producției, diseminării și consumului de știri și alte conținuturi media”.¹¹

12. Deși nu sunt unice pentru țară, aceste transformări au avut consecințe importante în Republica Moldova. Țara a fost mult timp puternic expusă surselor externe de informare și a rămas o țintă constantă a campaniilor de dezinformare care provin din afara granițelor sale: încă din 2018, de exemplu, experții regionali au identificat deja Republica Moldova drept cel

³ APCE, Onorarea obligațiilor și angajamentelor de către Republica Moldova, [Doc. 15680](#), 8 ianuarie 2023, paragraful 2.

⁴ *Ibidem*, paragrafele 12.3 și 19.

⁵ *Ibidem*, paragrafele 118 și 119.

⁶ *Ibidem*, paragraful 3.

⁷ APCE, 2023, *op. cit.*, paragrafele 8 și 42.

⁸ OSCE/ODIHR, 14 martie 2025, [Moldova: Alegeri prezidențiale și referendum constituțional 20 octombrie și 3 noiembrie 2024 - Raport final](#), pagina 10.

⁹ APCE, Observarea alegerilor prezidențiale (20 octombrie și 3 noiembrie 2024) și a referendumului constituțional (20 octombrie 2024) din Republica Moldova, [Doc. 16074](#), 22 noiembrie 2024, paragraful 82.

¹⁰ *Ibidem*, paragraful 85.

¹¹ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2022\)4](#) către statele membre privind promovarea unui mediu favorabil pentru jurnalismul de calitate în era digitală, preambul.

mai expus și mai vulnerabil stat din regiune la propaganda rusă.¹² Impactul a fost exacerbat după războiul rusesc de agresiune la scară largă împotriva Ucrainei din februarie 2022, când Republica Moldova a trebuit să reclame o nevoie socială presantă de a contracara propaganda și dezinformarea.¹³ Țara a recurs la măsuri în urma războiului pentru a atenua efectele unui război hibrid. La 7 aprilie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a interzis utilizarea simbolurilor de război.¹⁴ De asemenea, în iunie 2022, Parlamentul a adoptat „legea privind securitatea informației”, care a interzis buletinele de știri și reportajele produse în țările care nu au ratificat Convenția europeană privind televiziunile transfrontaliere (ECTT).¹⁵ Comisia de la Veneția a adoptat o opinie și un memoriu *amicus curiae* privind aceste restricții.¹⁶ Comisia a recunoscut că legile respectau, în general, standardele privind libertatea de exprimare, dar a recomandat clarificări suplimentare pentru a asigura precizia juridică, coerența și alinierea la obiectivele de securitate națională, în special în ceea ce privește definirea și sancționarea simbolurilor și conținutului extremist.

13. În timpul campaniei pentru referendumul constituțional menționat mai sus (care a avut loc împreună cu primul tur al alegerilor prezidențiale) din octombrie 2024, s-a constatat că amplasarea interferențelor străine și a dezinformării, predominant în numele Federației Ruse, a fost fără precedent.¹⁷

B. Cadru juridic național și prezentarea generală a modificărilor

14. Baza juridică fundamentală este Constituția Republicii Moldova, în special articolul 32, care garantează libertatea de opinie și de exprimare. Totuși, acesta permite limitări în situații în care asemenea libertăți ar putea intra în conflict cu drepturile altora sau cu interesele publice, cum ar fi securitatea națională sau moralitatea.

15. Republica Moldova este obligată să respecte mai multe tratate internaționale privind drepturile omului, care protejează dreptul la libertatea de exprimare și libertatea presei, între care Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția europeană a drepturilor omului, CEDO) și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR).¹⁸

16. Unul dintre actele legislative centrale care reglementează mass-media este CSMA, care a fost adoptat în 2018 (Legea nr. 174/2018). CSMA reglementează operațiunile radiodifuzorilor publici și privați, acoperind asemenea domenii precum acordarea de licențe, standardele de conținut și cerințele lingvistice. CSMA a fost modificată de mai multe ori din 2018. În hotărârea sa din cauza *Manole și alții c. Moldovei* din 2009, CEDO a constatat o încălcare a articolului 10 care rezultă, *între altele*, din insuficiența garanțiilor legale de independență pentru radiodifuzorul public. În special, Curtea a susținut că „cadru legislativ [...] a fost viciat, în sensul că nu a oferit garanții suficiente împotriva controlului conducerii superioare a TRM și, prin

¹² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), Republica Moldova - Opinie privind amendamentele la Codul serviciilor media audiovizuale și la unele acte normative, inclusiv interzicerea simbolurilor asociate cu și utilizate în acțiuni militare de agresiune, paragraful 90.

¹³ *Ibidem*, paragraful 91.

¹⁴ APCE, 2023, *op. cit.*, paragraful 120.

¹⁵ APCE, 2023, *op. cit.*, paragraful 82.

¹⁶ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.*, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)027](#), Republica Moldova - Memoriu *Amicus curiae* privind claritatea dispozițiilor privind combaterea activităților extremiste.

¹⁷ A se vedea APCE, 2024, *op. cit.*, paragrafele 47, 49, 58 și 89; și OSCE/ODIHR, 2025, *op. cit.*, paginile 1-2.

¹⁸ Ordinea juridică a Republicii Moldova acordă un statut înalt tratatelor internaționale privind drepturile omului, astfel cum se reflectă în articolele 4 și 8 din Constituția sa. Articolul 4 alineatul (1) stabilește că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului trebuie să fie interpretate și aplicate în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului și cu convențiile și tratatele internaționale la care țara este parte. În plus, articolul 4 alineatul (2) afirmă că, în cazul unui conflict între dreptul național și tratatele internaționale privind drepturile omului, instrumentele internaționale prevalează. În completare, articolul 8 reiterează angajamentul Republicii Moldova de a respecta dreptul internațional și prevede că tratatele ratificate au prioritate față de legile naționale conflictuale, însă nu și față de Constituție.

urmare, a politicii sale editoriale, de către puterea politică a Guvernului”.¹⁹ În timp ce adoptarea CSMA în 2018 nu mai prevedea controlul parlamentar asupra radiodifuzorului public, modificările aduse Codului în 2021 au revenit la situația anterioară. În cadrul reuniunii sale din iunie 2022, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a decis astfel să reia examinarea cazului pe baza procedurii consolidate.²⁰

17. La rândul său, sectorul publicitar al țării este reglementat de Legea privind publicitatea, adoptată în 2022 (Legea nr. 62/2022) și modificată ulterior pentru a răspunde dinamicii pieței în evoluție și nevoilor de reglementare. În ianuarie 2023, au intrat în vigoare modificări semnificative, introducând reglementări mai stricte privind diverse aspecte ale practicilor publicitare. Dispoziții relevante suplimentare se regăsesc, *între altele*, în Legea nr. 64/2010 privind libertatea de exprimare, care reglementează drepturile și îndatoririle jurnaliștilor, precum și în Codul penal și Codul contravențional, de asemenea cele referitoare la calomnie.

18. Reglementarea peisajului mediatic din Republica Moldova a fost supusă unor numeroase analize.²¹ Printre acestea se numără opiniile deja menționate privind interzicerea simbolurilor asociate și utilizate în acțiuni de agresiune militară și alte restricții privind mass-media, precum și, într-o mai mică măsură, cele privind chestiunile electorale.²² Mai recent, țara a fost de asemenea supusă unor evaluări privind conformitatea cadrului său mediatic cu standardele internaționale, precum și privind pluralismul mediatic.²³

19. Problemele legate de mass-media sunt importante în rapoartele de monitorizare ale APCE și ale Comisiei Europene. Pe lângă faptul că reprezintă ecoul recomandărilor Comisiei de la Veneția privind amendamentele din 2022, raportul de monitorizare din 2023 al APCE a menționat de asemenea că reprezentanții mass-media au subliniat provocările economice cu care se confruntă și necesitatea de a avea informații transparente cu privire la proprietatea mass-media.²⁴ În aceeași ordine de idei, Raportul Comisiei Europene din 2024 privind Republica Moldova a menționat că persistă provocări semnificative, inclusiv influența politică continuă asupra mass-media, lipsa de transparență în ceea ce privește proprietatea mass-media și intimidarea continuă a jurnaliștilor. Comisia Europeană a subliniat necesitatea de a consolida protecția jurnaliștilor prin anchete eficiente de aplicare a legii, de a revizui preeminența dreptului de selectare a membrilor instituțiilor publice de media, precum radiodifuzorul de serviciu public și Consiliul Audiovizualului, și de a extinde cerințele de transparență la presa scrisă și online. De asemenea, a recomandat revizuirea mecanismului național care permite suspendarea canalelor de televiziune pentru a asigura conformitatea deplină cu standardele UE și internaționale.²⁵

20. Reformele legislative actuale implică modificări la CSMA și la Legea privind publicitatea, precum și adoptarea unei noi legi privind mass-media. Modificările aduse CSMA vizează asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru furnizorii media, inclusiv pentru platformele de partajare video, împreună cu o supraveghere mai strictă a dezinformării și a

¹⁹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), *Manole și alții v. Republica Moldova*, Cauza nr. [13936/02](#), 2009, paragraful 111.

²⁰ Comitetul Miniștrilor, Decizia [CM/Del/Dec\(2022\)1436/H46-15](#), 8-10 iunie 2022.

²¹ A se vedea, de exemplu, Barata Mir, Joan, [Legal Analysis on the Law on Amendment of the Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova](#), OSCE, 11 ianuarie 2022.

²² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.* și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)027](#), *op. cit.* În ceea ce privește chestiunile electorale legate de peisajul mediatic, a se vedea în special Comisia de la Veneția și BIDD0, [CDLAD\(2020\)027](#), Republica Moldova - Opinie comună urgentă privind proiectul de Lege nr. 263 de modificare a Codului electoral, a Codului contravențional și a Codului serviciilor media audiovizuale, și, într-o măsură mai mică, Comisia de la Veneția și BIDD0, [CDL-AD\(2022\)025](#), Republica Moldova - Opinie comună privind proiectul codului electoral.

²³ Deidre Kevin, [Legal Analysis: Assessment of Moldovan Audiovisual Legislation in Relation to the Audiovisual Media Services Directive, European Media Freedom Act, Digital Services Act, And Other Relevant International Standards](#), Freedom House, aprilie 2024.

²⁴ APCE, 2023, *op. cit.*, paragraful 123.

²⁵ Comisia Europeană, [Moldova Report 2024](#), pagina 7.

urii. Cel mai important, acestea abordează preocupările cu privire la independența organelor publice și de reglementare. Modificările aduse Legii privind publicitatea urmăresc să îmbunătățească transparența și corectitudinea în publicitate, în special în ceea ce privește publicitatea de stat și mesajele de interes public. Propunerea de lege privind mass-media este menită să consolideze și să armonizeze reglementările existente privind mass-media, inclusiv presa scrisă, online și audiovizuală media. Aceasta se concentrează pe consolidarea pluralismului mass-media, îmbunătățirea accesului public la informații și creșterea transparenței proprietății mass-media. Noi dispoziții privind activitatea, drepturile și obligațiile jurnaliștilor se regăsesc atât în amendamentele la CSMA, cât și în proiectul de lege privind mass-media.

21. În general, toate cele trei proiecte de legi urmăresc același scop: armonizarea legislației naționale a Republicii Moldova în domeniul mass-media cu legislația relevantă a UE, inclusiv Directiva privind serviciile mass-media audiovizuale (DSMAV)²⁶ și Actul european privind libertatea mass-media (EMFA).²⁷ Proiectele de legi urmăresc de asemenea să umple lacunele existente în reglementarea juridică, ca urmare a analizei menționate mai sus. Alte obiective specifice urmărite de proiectele de legi decurg din obiectivul general menționat anterior de a restabili independența Consiliului Audiovizualului și a radiodifuzorului public, precum și de a consolida garanțiile de autonomie pentru profesia de jurnalist.

22. În februarie 2025, Comisia parlamentară a solicitat Direcției Democrație a Consiliului Europei (a Direcției Generale Democrație și Demnitate Umană, DGII) o expertiză a acestor trei legi. Opinia (LEX_2025_07) a fost pregătită de Divizia pentru cooperare în domeniul libertății de exprimare prin proiectul său „Promovarea libertății mass-media în Republica Moldova” și a fost trimisă Parlamentului în aprilie. Analiza evidențiază progresele înregistrate, remarcând pașii către alinierea la UE, garanții statutare mai bune de independență pentru organele de reglementare și radiodifuzorul public, precum și o reglementare mai strictă a conținutului. La rândul său, raportul experților își exprimă îngrijorarea cu privire la definițiile vagi, suprapunerea responsabilităților și garanțiile insuficiente pentru independența și pluralismul mass-media. DGII recomandă armonizarea cadrului juridic, clarificarea criteriilor de reglementare și sporirea transparenței, a supravegherii și a protecției serviciilor publice media și a practicilor de publicitate.

C. Standarde internaționale

23. Standardele internaționale relevante privind libertatea de exprimare și mass-media au fost constituite în mai multe opinii recente ale Comisiei de la Veneția. Deosebit de relevante sunt opiniile privind mijloacele de informare în masă.²⁸ În cazul Republicii Moldova, de o importanță deosebită sunt Opinia privind interzicerea simbolurilor asociate cu și utilizate în acțiuni de agresiune militară și impunerea de restricții asupra mass-mediei și memoriul *amicus curiae* privind claritatea dispozițiilor privind combaterea activităților extremiste.²⁹

²⁶ [Directiva \(UE\) 2018/1808](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în statele membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva privind serviciile mass-media audiovizuale), având în vedere evoluția realităților pieței.

²⁷ [Regulamentul \(UE\) 2024/1083](#) din 11 aprilie 2024 de instituire a unui cadru comun pentru serviciile mass-media în cadrul pieței interne și de modificare a Directivei 2010/13/UE (Actul european privind libertatea mass-media).

²⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)040](#), Kârgâzstan - Opinie privind proiectul de lege al Republicii Kârgâzstan privind mass-media; și Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDLAD\(2024\)030](#), Armenia - Opinie comună privind proiectele de legi de modificare și completare a „Legii privind mass-media” și a Codului civil. A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albania - Opinie privind proiectul de modificare a Legii nr. 97/2013 privind serviciul media audiovizual; Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), Azerbaidjan - Opinie comună privind Legea privind mass-media.

²⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.*, și Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)027](#), *op. cit.*.

24. Principalul standard internațional este articolul 10 din CEDO și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Principii foarte similare sunt de asemenea consacrate în articolul 19 din PIDCP, astfel cum este interpretat de Comitetul pentru drepturile omului al Organizației Națiunilor Unite (ONU).³⁰ Protecția libertății mass-media este asigurată, pe lângă instrumentele generale privind drepturile omului, prin mai multe instrumente specifice. Printre acestea se numără Convenția Europeană privind Televiziunea Transfrontalieră ECTT (ratificată de Republica Moldova) sau Acordul european din 1960 privind protecția programelor de televiziune (neratificat de Republica Moldova)³¹.

25. CEDO a subliniat că libertatea presei și a altor mijloace de informare în masă oferă publicului unul dintre cele mai bune mijloace de a descoperi și de a-și forma o opinie cu privire la ideile și atitudinile liderilor politici. Presa are obligația de a difuza informații și idei cu privire la chestiuni politice și la alte subiecte de interes public. Presa nu are doar sarcina de a transmite asemenea informații și idei: publicul are, de asemenea, dreptul de a le primi.³²

26. Conform interpretării Curții Europene a Drepturilor Omului, articolul 10 din CEDO le impune statelor membre atât obligații negative, cât și obligații pozitive de protejare a libertății de exprimare, în special în domeniul mass-media audiovizuale. Curtea a subliniat că pluralismul autentic în sectorul audiovizualului nu poate fi asigurat doar prin prezența mai multor canale sau prin posibilitatea formală pentru noi operatori de a intra pe piață; mai curând, ceea ce este necesar este ca furnizorii să aibă un acces semnificativ și efectiv la sectorul audiovizual, astfel încât să se asigure o diversitate de programe care să reflecte, cât mai complet posibil, gama de opinii și perspective din cadrul societății.³³ CEDO a subliniat, de asemenea, că statele nu trebuie să permită actorilor economici sau politici puternici, inclusiv statului însuși, să obțină o poziție dominantă în cadrul sau asupra radiodifuzorilor, deoarece o asemenea influență riscă să exercite o presiune nejustificată asupra independenței editoriale.³⁴ În acest context, statul are obligația pozitivă de a asigura diversitatea în radiodifuziune prin intermediul legislatorului și, în special, de a nu submina această obligație permitând unui grup economic sau politic puternic sau statului să obțină o poziție dominantă asupra unui radiodifuzor sau în cadrul unui radiodifuzor.³⁵

27. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a subliniat, de asemenea, importanța pluralismului mediatic și a stabilit unele orientări privind cerințele care trebuie îndeplinite pentru a fi în conformitate cu articolul 10 din CEDO. Pluralismul media și diversitatea conținutului media sunt esențiale pentru funcționarea unei societăți democratice și sunt corolarul dreptului fundamental la libertatea de exprimare. Recomandările Comitetului Miniștrilor subliniază importanța următoarelor două principii: în primul rând, asigurarea pluralismului mass-media și, în al doilea rând, independența editorială.³⁶

³⁰ A se vedea Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 34 privind articolul 19](#).

³¹ A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.*, paragraful 17.

³² 2 A se vedea, de exemplu, CEDO, *Handyside/Regatul Unit*, cererea nr. [5493/72](#), 1976, paragraful 49; și CEDO, *Lingens/Austria*, cererea nr. [9815/82](#), 1986, paragrafele 41-42.

³³ A se vedea CEDO, *Centro Europa 7 S.r.l. și Di Stefano c. Italiei* [GC], Cererea nr. [38433/09](#), 2012, paragraful 130.

³⁴ A se vedea CEDO, *Manole și alții c. Republicii Moldova*, Cererea nr. [13936/02](#), 2009, paragraful 98.

³⁵ A se vedea CEDO, *Centro Europa 7 S.r.l. și Di Stefano v. Italia* [GC], Cererea nr. [38433/09](#), 2012, paragraful 134; CEDO, *Manole și alții v. Republica Moldova*, Cererea nr. [13936/02](#), 2009, paragrafele 95-102; CEDO, *NIT S.R.L. v. Republica Moldova*, Cererea nr. [28470/12](#), 2022, paragraful 184 et seq.

³⁶ A se vedea, *între altele*, Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei, [Recomandarea nr. R\(99\)1](#) către statele membre privind măsurile de promovare a pluralismului mediatic; Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2007\)2](#) către statele membre privind pluralismul mediatic și diversitatea conținutului mediatic; Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2022\)11](#) către statele membre privind principiile de guvernare a mass-media și a comunicațiilor.

28. Independența organelor de reglementare a mass-mediei este esențială pentru pluralismul mass-media și pentru apărarea dreptului la libertatea de exprimare.³⁷ Procedurile de numire ar trebui să fie transparente, să se bazeze pe criterii obiective și să reflecte diversitatea societății, fără a permite influența politică la nivel executiv sau editorial³⁸. Pentru a asigura independența autorităților de reglementare a audiovizualului, sunt esențiale norme clare privind incompatibilitatea, care să împiedice membrii să dețină funcții politice sau interese legate de mass-media care ar putea duce la conflicte de interese.³⁹ Concedierea ar trebui să aibă loc doar pe baza unor motive juridice strict definite, precum abaterea gravă sau incapacitatea, cu drept de apel, protejând astfel organele de reglementare de presiuni politice sau economice nejustificate⁴⁰.

29. Împreună cu obiectivul de protejare a pluralismului mass-media, Comitetul Miniștrilor a subliniat de asemenea importanța crucială a transparenței în ceea ce privește proprietatea mass-media.⁴¹ Statele ar trebui să promoveze un regim de transparență a proprietății mass-media care să asigure disponibilitatea și accesibilitatea publică a informațiilor exacte și actualizate privind proprietatea directă și efectivă a mass-media. Acestea includ detalii precum denumirea legală și datele de contact ale instituțiilor media, identitatea proprietarilor direcți și beneficiari și orice afilieri care pot influența deciziile editoriale. Autoritățile naționale independente de reglementare a mass-media sau alte organe desemnate ar trebui să fie responsabile de colectarea, menținerea și diseminarea acestor informații prin intermediul unor baze de date accesibile publicului, sporind astfel controlul public și prevenind concentrarea nejustificată a puterii mass-media.

30. Cele mai recente și mai relevante documente ale Consiliului Europei subliniază în mod precis faptul că statele membre trebuie să creeze un mediu general favorabil și un nivel ridicat de conștientizare a publicului cu privire la rolul potențial al mecanismelor de autoreglementare, precum consiliile de presă și mass-media, dotate cu puteri stabile și semnificative, în consolidarea angajamentului mass-media față de verificarea și controlul calității în era digitală⁴². În plus, statele au obligații distincte privind autoreglementarea, permițând în special finanțarea adecvată a mecanismelor de autoreglementare și coreglementare și accesul la sisteme de sprijin financiar, pentru a asigura independența și durabilitatea financiară a acestora.⁴³

31. Comisia de la Veneția a subliniat importanța unui organ de autoreglementare independent și eficient în domeniul mass-media, care să implice toate părțile interesate relevante din comunitatea mass-media și care să fie capabil să asigure un sistem eficient și respectat de responsabilizare a mass-media în domeniul mass-media online prin autoreglementare.⁴⁴ Pentru a aborda problema comportamentului răuvoitor sau iresponsabil al mass-mediei pe internet, de exemplu, Comisia de la Veneția a încurajat înființarea unui organ de autoreglementare eficient și independent, care să implice toate părțile interesate relevante din comunitatea mass-media și care să fie capabil să asigure un sistem eficient și respectat de

³⁷ A se vedea Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea Rec\(2000\)23](#) către statele membre privind independența și funcțiile autorităților de reglementare pentru sectorul audiovizualului; Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2012\)1](#) către statele membre privind guvernarea serviciilor publice de media. A se vedea de asemenea Comitetul Miniștrilor, [Declarația privind independența și funcțiile autorităților de reglementare pentru sectorul audiovizualului](#), 2008.

³⁸ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea Rec\(2000\)23](#), *op. cit.*, paragrafele 4-5; și Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2012\)1](#) *op. cit.*, paragraful 6.

³⁹ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea Rec\(2000\)23](#), *op. cit.*, paragrafele 4 și 7.

⁴⁰ *Ibidem*, paragrafele 6-7.

⁴¹ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2018\)1](#) către statele membre privind pluralismul mass-media și transparența proprietății mass-media.

⁴² [Recomandarea CM/Rec \(2022\)04](#) a Comitetului Miniștrilor, *op. cit.*

⁴³ Comitetul Miniștrilor, [Declarația Decl\(13/02/2019\)2](#) privind sustenabilitatea financiară a jurnalismului de calitate în era digitală.

⁴⁴ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragraful 25.

responsabilitate a mass-media în domeniul mass-media online prin autoreglementare.⁴⁵ De asemenea, Comisia de la Veneția a afirmat că asociațiile de jurnaliști oferă paradigma pentru autoreglementarea jurnaliștilor și stabilesc cadrul normelor etice pe care jurnaliștii trebuie să le respecte atunci când încearcă să dezvăluie adevărul.⁴⁶

32. În cazul pachetului legislativ, EMFA este un punct de referință, deși nu este obligatoriu în Republica Moldova în contextul actual. Totuși, prin amendamentele constituționale menționate anterior privind integrarea în UE, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a ține seama în mod corespunzător de legislația UE, inclusiv de EMFA. Acest regulament, care a intrat în vigoare la 7 mai 2024, introduce noi norme pentru a promova pluralismul și independența mass-media, pentru a preveni interferența politică în deciziile editoriale și pentru a asigura transparența proprietății mass-media. Printre altele, legea urmărește de asemenea să protejeze jurnaliștii de obligația de a-și dezvălui sursele și stabilește cerințe pentru alocarea transparentă a publicității de stat.

D. Domeniul de aplicare al opiniei

33. Prezenta opinie se concentrează asupra elementelor-cheie ale proiectelor de legi, în lumina standardelor internaționale și a celor mai bune practici, acordând o atenție deosebită domeniului de aplicare al acestora; restricțiilor la libertatea de exprimare; componenței și competențelor organelor de reglementare și autoreglementare în domeniul mass-media, precum și radiodifuzorului public; reglementării mass-media; a activității jurnaliștilor; și a publicității de stat.

34. Totuși, Comisia de la Veneția nu a evaluat anterior într-un mod cuprinzător nici dispozițiile existente în CSMA, nici pe cele din Legea privind publicitatea. Prin urmare, prezenta opinie abordează de asemenea dispozițiile existente privind elementele menționate mai sus, în măsura în care este necesar, pentru a asigura o examinare aprofundată. Absența comentariilor cu privire la alte dispoziții ale legilor sau ale proiectelor nu ar trebui să fie considerată o aprobare tacită a acestor dispoziții.

III. Analiză

A. Domeniul de aplicare, definiții și principii

1. Domeniul de aplicare și definițiile materialelor

35. Pachetul legislativ are un domeniu de aplicare material larg, care uneori se suprapune. Propunerea de lege privind mass-media se aplică furnizorilor de servicii mass-media [articolul 1 alineatul (3)], cu excepția aspectelor reglementate de CSMA, cu excepția cazului în care acest lucru este prevăzut în mod expres de legea privind mass-media [articolul 1 alineatul (4)].⁴⁷ Unele dintre dispozițiile legii privind mijloacele de informare în masă se aplică doar publicațiilor de presă, care sunt o formă de furnizori de servicii media, fie tipărite și/sau online [articolul 6 alineatul (1)]. În conformitate cu articolul 2 alineatul (2) litera (a) din CSMA, codul se aplică furnizorilor de servicii media audiovizuale liniare și neliniare, precum și serviciilor de platformă de partajare video de către furnizorii de servicii media, distribuitorii de servicii media și furnizorii de platforme de partajare video. Domeniul de aplicare material al legii privind

⁴⁵ *Ibidem*, paragraful 27.

⁴⁶ *Ibidem*, paragraful 26.

⁴⁷ În timp ce solicitarea autorităților moldovenești se referă la pachetul „mass media” și la legea privind „mass media”, definițiile din pachetul legislativ se referă în schimb la „mass-media”. De fapt, proiectul de lege privind mass-media este intitulat „privind mass-media” în traducerea proiectului furnizat de autorități. În timpul vizitei de informare la Chișinău, delegația a fost informată că acest lucru s-ar putea datora unor probleme de traducere. Pentru a asigura coerența cu textul, trimerile în legi vor fi doar la „mass-media”, în timp ce „mass media” va fi utilizat în titlul proiectului de lege și atunci când se face referire la pachet, pentru a asigura coerența cu solicitarea.

publicitatea este piața publicității, și anume: furnizorii, producătorii, distribuitorii de publicitate, precum și agenții de publicitate și consumatorii [articolul 1 și articolul 2 alineatul (1)].

36. Conform articolului 2 din proiectul de lege privind mass-media, mass-media sunt definite în sens larg ca „persoane fizice sau juridice implicate în producerea, distribuirea și difuzarea de conținut media destinat unui public larg, care exercită, își asumă sau dețin responsabilitatea editorială pentru acest conținut, într-un domeniu profesional reglementat în care serviciile media sunt concepute, produse, distribuite și furnizate”.

37. Domeniul de aplicare al CSMA este mai restrâns și limitat la serviciile media audiovizuale, cu o definiție propusă în proiectul de lege de modificare a CSMA ca fiind „un serviciu aflat sub responsabilitatea editorială a unui furnizor de servicii media, al cărui scop principal sau o parte disociabilă a acestuia constă în furnizarea către publicul larg de programe audiovizuale, de televiziune sau de radiodifuziune, liniare sau neliniare, prin intermediul rețelilor de comunicații electronice, în scopuri informative, de divertisment sau educaționale sau în scopul realizării de comunicări comerciale audiovizuale” (articolul 1). Definiția propusă face referire explicită la mijloacele audiovizuale ca fiind „programe de radiodifuziune sau televiziune, liniare sau neliniare, prin rețele de comunicații electronice”.

38. Proiectul de modificare a CSMA extinde domeniul de aplicare actual al codului pentru a include de asemenea platformele de video-sharing și furnizorii de platforme de video-sharing [articolul 2 alineatul (7), articolul 7, articolul 11 alineatul (1) și articolul 61 alineatul (1)]. Articolul 1 din CSMA modificat definește serviciul platformei de partajare video și, respectiv, furnizorul platformei de partajare video drept „un serviciu al cărui scop principal sau o secțiune disociabilă a acestuia sau o funcționalitate esențială a acestuia constă în furnizarea către publicul larg de programe audiovizuale, materiale video generate de utilizatori sau ambele, prin intermediul rețelilor de comunicații electronice, în scopuri informative, de divertisment sau educaționale, pentru care platforma de partajare video nu are nicio responsabilitate editorială și a cărei organizare este determinată de furnizorul platformei de partajare video, inclusiv prin mijloace automate sau algoritmi, în special prin afișare, etichetare și secvențiere” și „persoană fizică sau juridică care oferă un serviciu de platformă de partajare video”.

39. Anumite dispoziții din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă sunt menite să se aplice doar publicațiilor de presă, definite de două ori în textul proiectului: la articolul 1 și la articolul 6. Cele două definiții nu sunt identice. Prima (articolul 1 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă) descrie publicațiile de presă ca fiind „o colecție organizată de lucrări cu caracter jurnalistic, în principal literare, cu accent pe textele destinate să informeze, să analizeze, să comenteze sau să prezinte evenimente, fapte, idei, sau opinii”. De asemenea, se menționează că asemenea lucrări trebuie să fie scrise în conformitate cu etica jurnalistică. A doua definiție (articolul 6 din proiectul de lege privind mass-media) este mai cuprinzătoare. Aceasta include atât materialele tipărite, cât și cele online, prevede condiții detaliate pentru ceea ce se califică drept publicație de presă și subliniază cerința privind responsabilitatea editorială și supravegherea de către un furnizor de servicii media. De asemenea, aceasta prevede excluderi clare pentru anumite tipuri de publicații (de exemplu, cele publicate de partide politice, în scopuri științifice sau publicitare).

40. Recomandarea CM/Rec(2022)11 a Comitetului Miniștrilor prevede că „mass-media” include furnizorii de servicii care îndeplinesc următoarele criterii sau o combinație a acestora, astfel cum sunt descrise în Recomandarea CM/Rec(2011)7 privind o nouă noțiune de mass-media: (a) intenționează să funcționeze ca un mijloc de informare în masă; (b) urmăresc să producă și să disemineze conținut; (c) exercită controlul editorial asupra conținutului și aderă la standarde profesionale; și (d) urmăresc să ajungă la publicul larg și sunt supuse așteptărilor acestuia.⁴⁸ Această definiție cuprinde presa scrisă, audiovizuală și online, inclusiv serviciile de

⁴⁸ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2022\)11](#), *op. cit.*, și Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2011\)7](#) către statele membre privind o nouă noțiune de mass-media.

streaming audio și video. De asemenea, alte organe internaționale, precum Comitetul ONU pentru drepturile omului și Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO), adoptă o abordare largă și funcțională, subliniind că mass-media joacă un rol crucial în informarea, educarea și divertismentul publicului, indiferent de formatul sau metoda de distribuție.

41. Prin urmare, definiția moldovenească a „mass-media” este, în general, în conformitate cu standardele internaționale. Cu toate acestea, referirea la un „domeniu profesional reglementat” poate limita domeniul de aplicare, implicând faptul că doar cei din industriile formale, reglementate, sunt considerați ca făcând parte din mass-media. Acest lucru ar putea exclude creatorii de conținut informal sau independenți, precum jurnaliștii cetățeni sau bloggerii, care îndeplinesc în continuare funcții media, dar care nu operează într-un cadru reglementat.

42. În același timp, mass-media este un concept în evoluție care cuprinde toate canalele utilizate pentru a ajunge la un public, inclusiv formele tradiționale, precum ziarele, radioul și televiziunea, precum și platformele mai noi, cum ar fi site-urile web, blogurile și social media. Prin urmare, definițiile mai restrânse ale mijloacelor audiovizuale și ale publicațiilor de presă pot genera preocupări legate de aceste și alte tipuri de conținut mediatic, putând crea confuzie cu privire la ceea ce se califică drept media.⁴⁹

43. În cazul publicațiilor de presă, excluderea publicațiilor partidelor politice, a revistelor academice și a celor cu caracter promoțional ar putea exclude conținutul relevant pentru dezbateră publică, în special în contexte politice sau sociale, în timp ce cerința ca publicațiile să se concentreze pe „afaceri curente, știri sau subiecte relevante” ar putea neglija alte forme importante de media, precum conținutul cultural sau stilul de viață. În plus, accentul pus de lege pe responsabilitatea editorială, deși este în conformitate cu standardele internaționale, ar putea exclude jurnaliștii independenți sau cetățenii. În general, aceste excluderi și restricții ar putea restrânge sfera de aplicare a ceea ce se califică drept publicații de presă, limitând diversitatea și accesul la informații esențiale.

44. Terminologia și definițiile platformelor de video-sharing sunt inspirate din DSMAV. Directiva le definește ca fiind „un serviciu [...] în care scopul principal al serviciului sau al unei secțiuni disociabile a acestuia sau o funcționalitate esențială a serviciului este de a furniza publicului larg programe, videoclipuri generate de utilizatori sau ambele, pentru care furnizorul platformei de partajare video nu are responsabilitate editorială, în scopul informării, divertismentului sau educației, prin intermediul rețelelor de comunicații electronice [...] și a căror organizare este stabilită de furnizorul platformei de partajare video, inclusiv prin mijloace automate sau algoritmi, în special prin afișare, etichetare și secvențiere” [articolul 1 alineatul (1) litera (b) punctul (ii) din DSMAV]. Aceasta definește un furnizor de platformă de partajare video ca fiind „persoana fizică sau juridică care furnizează un serviciu de platformă de partajare video” [articolul 1 alineatul (1) litera (e) din DSMAV]. Definițiile sunt în esență identice în ceea ce privește semnificația, deși cu mici diferențe de formulare.

45. Deși definițiile din cele trei proiecte de legi se aliniază în general standardelor internaționale, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea definiției „mass-media” pentru a se asigura că aceasta include creatorii de conținut informal sau independenți, precum și a definiției „publicația de presă”, pentru a se asigura că reflectă în mod adecvat atât formele actuale, cât și cele emergente de mass-media. De asemenea, Comisia recomandă revizuirea distincțiilor dintre media audiovizuale, platformele de partajare video și publicațiile de presă pentru a preveni lacunele juridice în domeniul de aplicare al pachetului legislativ. În plus,

⁴⁹ În opiniile anterioare, Comisia de la Veneția a salutat accentul pus pe definirea criteriilor și a esenței mass-media, mai curând decât pe enumerarea unor tipuri specifice. Aceasta include sublinierea prezenței responsabilității și controlului editorului. A se vedea Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDLAD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragrafele 49-50.

Comisia subliniază necesitatea de a armoniza aceste concepte în cele trei proiecte de legi și în legislația conexasă care nu este examinată în opinie. În acest context, Comisia de la Veneția constată că reglementarea mass-media poate rămâne inutil de complexă din cauza suprapunerii definițiilor și a domeniilor de aplicare, atât în cadrul celor trei proiecte de legi, cât și în alte texte, precum și în Legea din 2010 privind libertatea de exprimare, care abordează de asemenea independența editorială și protecția jurnaliștilor.

46. Definițiile suplimentare, precum cele privind dezinformarea și jurnalistul, sunt discutate mai jos.

2. Domeniul de aplicare teritorială

47. În ceea ce privește jurisdicția, articolul 2 alineatul (5) din CSMA definește un furnizor de servicii media ca fiind pe baza jurisdicției Republicii Moldova în cazul în care îndeplinește cel puțin două dintre cele trei criterii referitoare la locația sediului său central, locul în care sunt luate deciziile editoriale și locul în care își desfășoară activitatea majoritatea forței sale de muncă. Legea modifică două dintre aceste scenarii. Articolul 2 alineatul (5) litera (b) se aplică mijloacelor de informare în masă ale căror decizii editoriale sunt luate în alt stat, atât timp cât sediul principal se află în Republica Moldova și o parte semnificativă, nu neapărat majoritatea, a forței de muncă își desfășoară activitatea în Moldova. Articolul 2 alineatul (5) litera (c) din proiectul CSMA include scenarii în care sediul principal este situat într-un alt stat, cu condiția ca deciziile editoriale să fie luate în Republica Moldova și ca majoritatea forței de muncă să funcționeze acolo. De asemenea, se clarifică faptul că, în cazul în care sediul principal se află într-un stat membru al UE sau într-o parte la ECTT, numărul de angajați din țara respectivă nu este semnificativ atâta timp cât deciziile editoriale sunt luate în Moldova și că, în aceste cazuri, furnizorul este considerat pe baza jurisdicției moldovenești. Aceste modificări reflectă o extindere nuanțată a criteriilor de jurisdicție. Revizuirea articolului 2 alineatul (5) litera (b) slăbește cerința privind forța de muncă de la „majoritate” la o „parte semnificativă” și introduce o condiție-cheie privind deciziile editoriale luate în străinătate. La articolul 2 alineatul (5) litera (c), adăugarea posibilității unui sediu principal în străinătate consolidează pretenția de jurisdicție a Moldovei atunci când controlul editorial și prezența forței de muncă rămân pe teritoriul său.

48. Adăugarea literei (d) la articolul 2 alineatul (7) din CSMA prevede că, în cazul în care nu este clar dacă majoritatea forței de muncă din domeniul radiodifuziunii își desfășoară activitatea în Moldova sau într-un stat membru al UE, furnizorul va fi considerat stabilit în Moldova dacă a început transmisiunile acolo și menține o legătură economică stabilă. Această adăugare pare bine justificată, deoarece abordează incertitudinea jurisdicțională în asemenea cazuri ambigue.

49. Pentru acele cazuri, pe baza articolului (2)7 din CSMA, în care „furnizorul de servicii media este considerat în afara jurisdicției Republicii Moldova”, dispoziția este completată în mod semnificativ cu obligația de a informa Consiliul Audiovizualului cu privire la orice modificări care pot afecta stabilirea jurisdicției, în termen de 15 zile de la momentul modificării. În aceste cazuri, „Consiliul Audiovizualului întocmește și menține o listă actualizată a furnizorilor de servicii media audiovizuale care se află sub jurisdicția Republicii Moldova și indică pe ce criterii stabilite la alineatele (5) și (6) din prezentul articol se bazează jurisdicția acestora”. Această completare consolidează garanțiile atât pentru Consiliul Audiovizualului, cât și, indirect, pentru furnizori, asigurându-se că aceștia sunt informați cu privire la deciziile privind jurisdicția, astfel cum se subliniază în paragrafele respective.

50. Alte completări la articolul 2 alineatul (7) din CSMA sunt introduse cu scopul de a reglementa cazul furnizorilor de platforme de partajare video care nu sunt stabiliți pe teritoriul Republicii Moldova și nici pe cel al statelor membre ale UE. În asemenea cazuri, jurisdicția Republicii Moldova este afirmată dacă furnizorul platformei de partajare video: (a) are o societate-mamă care este stabilită pe teritoriul Republicii Moldova; (b) are o sucursală stabilită

pe teritoriul Republicii Moldova; sau (c) face parte dintr-un grup și o altă întreprindere din grupul respectiv este stabilită pe teritoriul Republicii Moldova. În ceea ce privește reglementarea distribuitorilor de servicii media, alineatele (8) - (11) introduc modificări în conformitate cu aceleași criterii adoptate în noua versiune a alineatelor (5) - (7) pentru platformele de partajare video. Aceste completări vizează rezolvarea incertitudinilor care pot apărea din cauza posibilității tehnice a furnizorilor de platforme de a evita supunerea la normele oricărei unități teritoriale, fie că este vorba de un stat, fie de o organizație internațională. Un asemenea obiectiv pare justificat, la fel ca și mijloacele pe care noua versiune a codului le pune la dispoziție pentru urmărirea acestui obiectiv.

B. Restricții impuse libertății de exprimare

1. Principii

51. Funcționarea mass-mediei în Republica Moldova este reglementată de un cadru juridic conceput pentru a echilibra libertatea de exprimare cu necesitatea de a menține ordinea publică, de a proteja securitatea națională și de a asigura practici jurnalistice etice. Articolul 7 din CSMA și articolul 3 din legea propusă privind mass-media afirmă că statul garantează libertatea de exprimare pentru mass-media, serviciile audiovizuale și platformele de partajare video, interzicând în mod explicit cenzura și controlul prealabil al conținutului. Furnizorii de media trebuie să susțină independența editorială, să respecte etica jurnalistică și să asigure libera circulație a informațiilor în conformitate cu CSMA și cu Legea nr. 64/2010 privind libertatea de exprimare.

52. Articolul 8 din CSMA garantează independența editorială și libertatea de creație a furnizorilor de servicii media, interzice cenzura și orice amestec în conținutul sau prezentarea programelor audiovizuale și afirmă că regulamentele adoptate de Consiliul Audiovizualului nu constituie un asemenea amestec. În plus, alineatul (8) punctul 3 include acum o dispoziție care prevede că statul respectă libertatea editorială efectivă și independența furnizorilor de servicii media audiovizuale și nu interferează cu politicile și deciziile lor editoriale și nu încearcă să le influențeze, inclusiv prin intermediul autorității naționale de reglementare. Articolul 17 din CSMA stabilește că frecvențele radio sunt proprietate publică utilizată pe bază de licență, cu un accent deosebit pe asigurarea faptului că spațiul audiovizual național promovează libera circulație a informațiilor, sprijină libertatea de exprimare, răspunde nevoilor sociale de informare și susține integritatea profesională și socială a furnizorilor de servicii media.

53. În conformitate cu proiectul de articol 17 alineatul (1) punctele 1 și 2 din CSMA, statul garantează libertatea de recepție a programelor audiovizuale care au fost produse în statele membre ale UE și în statele care au ratificat ECTT, în timp ce programele produse în alte state pot fi difuzate fără a aduce atingere dispozițiilor prezentului cod.

54. Codul enumeră de asemenea diferite interdicții privind conținutul, care includ atât restricții bazate pe origine, cât și restricții bazate pe conținut. Articolul 11 din CSMA enumeră conținuturile care sunt ilegale și dăunătoare, în timp ce articolul 17 este modificat cu dispoziții detaliate privind conținuturile interzise în spațiul audiovizual. Acestea includ acele conținuturi care promovează incitarea la violență sau ură [articolul 17 alin. (3) litera (a)], care dăunează sau prezintă un risc de prejudiciere gravă și serioasă a sănătății publice sau a securității publice [articolul 17 alineatul (3) literele (b) și, respectiv, (d)], se califică drept dezinformare [articolul 17 alineatul (3) litera (c)] sau sunt definite drept infracțiuni de terorism sau incitare la acestea [articolul 17 alineatul (3) litera (f), alineatul (3¹) și (3²)].

55. În opinia sa anterioară privind legislația mass-media și aspectele conexe din Republica Moldova,⁵⁰ Comisia de la Veneția a reamintit că, în conformitate cu articolul 10 din CEDO,

⁵⁰ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2022)026, *op. cit.*, paragraful 14.

„orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept include libertatea de a avea opinii și de a primi și difuza informații și idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere [...]”. Acest drept poate fi restrâns dacă restricțiile sunt „prevăzute de lege și sunt necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale, al integrității teritoriale sau al siguranței publice, pentru prevenirea dezordinii sau a infracțiunilor, pentru protecția sănătății sau a moralei, pentru protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru împiedicarea divulgării de informații primite cu titlu confidențial sau pentru menținerea autorității și imparțialității sistemului judiciar.”

56. În opinia sa din 2022, Comisia de la Veneția a analizat în detaliu restricțiile impuse mass-mediei, în special articolele 5 și 17 din CSMA⁵¹. Aceste dispoziții se axau pe prevenirea difuzării de programe cu un anumit conținut (dezinformare, idei extremiste etc.) și pe limitarea difuzării de programe de o anumită origine.⁵² În contextul jurisprudenței CEDO, Comisia de la Veneția a constatat o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare. Analizând legitimitatea acesteia, Comisia a declarat că legea în cauză reclama o nevoie socială urgentă, deoarece dispozițiile erau destinate să contracareze dezinformarea rusă. Totuși, Comisia de la Veneția a recomandat clarificarea și cizelarea dispozițiilor cheie ale CSMA modificată. De asemenea, a recomandat precizarea standardelor de calitate care determină originea programelor audiovizuale, revizuirea sau eliminarea restricției bazate pe origine de la articolul 17 alineatul (4) litera (a) pentru a se asigura că aceasta vizează doar conținutul din statele care reprezintă o amenințare la adresa securității.

2. Restricții bazate pe origine

57. De la bun început, Comisia de la Veneția regretă faptul că recomandările sale din 2022 cu privire la modificările articolului 5 din CSMA rămân fără răspuns. Comisia a recomandat modificarea articolului 5 alineatul (2) din CSMA, conform căruia, în cazul serviciilor de televiziune, cel puțin 50% din programele audiovizuale achiziționate din străinătate trebuie să provină din statele membre ale UE, precum și din statele care au ratificat ECTT. Chiar dacă o asemenea dispoziție ar putea spori pluralismul intern al mass-media și ar putea garanta că o parte semnificativă a programelor respectă standardele juridice moldovenești, totuși aceasta interferează grav cu libertatea jurnalismului și nu este clar de ce se concentrează pe statele membre ale UE și pe statele care au ratificat ECTT.⁵³ Chiar dacă aceste state împărtășesc valori comune în ceea ce privește reportajul televizat, nu se poate susține că toate celelalte state nu urmăresc aceste valori și că, prin urmare, reportajul din aceste state trebuie să fie restricționat.⁵⁴ Prin urmare, Comisia de la Veneția își reiterează recomandarea anterioară prin care a propus modificarea articolului 5 alineatul (2) din CSMA și clarificarea suplimentară a standardelor de calitate care se aplică pentru a determina din ce țări pot fi achiziționate programele audiovizuale.

58. În schimb, Comisia de la Veneția salută faptul că proiectele de amendamente pe care le analizăm acum propun abrogarea dispozițiilor articolului 17 alineatul (4) din CSMA, care interzic difuzarea programelor audiovizuale cu conținut informativ, informativ-analitic, militar și politic produse în anumite țări, în special cele din afara UE și statele care nu au ratificat ECTT, cu excepția programelor fără conținut informativ, analitic, militar și politic.

3. Restricții bazate pe conținut

⁵¹ *Ibidem*, paragrafele 78-103.

⁵² *Ibidem*, paragrafele 89 și 91-92.

⁵³ *Ibidem*, paragraful 94. Fiind parte la ECTT, Moldova este obligată să stabilească anumite standarde pentru peisajul mediatic, de asemenea, să protejeze pluralismul și să nu restricționeze retransmisia serviciilor de programe care respectă termenii ECTT. În această privință, pragul de 50 % ar putea, de asemenea, să garanteze că cel puțin 50 % din programele audiovizuale achiziționate sunt conforme cu standardele juridice moldovenești.

⁵⁴ *Ibidem*, paragraful 95 și următoarele.

59. Dispozițiile privind conținutul ilegal, interzis și dăunător sunt rare în CSMA. În opinia sa anterioară, Comisia de la Veneția a examinat de asemenea dispozițiile articolului 17 din CSMA. Articolul 17 alineatul (3) și alineatul (4) litera (b) limitează tipul de conținut care poate fi afișat, indiferent de origine.⁵⁵ Toți termenii utilizați (de exemplu, „ură”, „dezinformare”, „propagandă a agresiunii militare”, „conținut extremist”) au în comun faptul că programele care includ acest conținut contravin valorilor fundamentale ale CEDO. În lumina jurisprudenței CEDO, Comisia de la Veneția a considerat că abordarea bazată pe conținut din articolul 17 alineatul (3) și alineatul (4) litera (b) din CSMA este proporțională, mai ales că există o nevoie socială urgentă de a combate propaganda, dezinformarea și alte amenințări care contravin valorilor fundamentale ale CEDO. Prin urmare, interferența acestor dispoziții cu independența editorială a fost considerată justificată.⁵⁶

60. În ciuda celor de mai sus, Comisia de la Veneția a criticat utilizarea unor termeni vagi și generali, precum „propagandă a agresiunii militare”, „conținut extremist”, „conținut de natură teroristă”. Comisia a recomandat înlocuirea termenului „securitate informațională” cu „securitate națională”, un concept recunoscut la nivel internațional.⁵⁷ În modificările actuale la CSMA, majoritatea acestor termeni vagi au fost eliminați. „Securitatea națională” se regăsește acum la articolul 11 alineatul (2) litera (a) și la articolul 17 alineatul (3) litera (d) din CSMA, în timp ce incitarea la violență sau ură este definită mai detaliat la articolul 11 alineatul (2) litera (b) și la articolul 17 alineatul (3) litera (a). Conceptul de „infrațiuni de terorism” este reglementat în detaliu la articolul 17 alineatul (3) litera (f) și în două noi paragrafe (3¹) și (3²). Litera (b) din articolul 17 alineatul (4) criticat a fost abrogată.

61. Articolul 11 modificat prevede acum o listă extinsă de conținuturi audiovizuale ilegale și dăunătoare, definite ca fiind cele care „pun în pericol securitatea națională, incită la răsturnarea violentă a ordinii constituționale a statului, incită la agresiune militară sau la conflict armat, sau conținuturi a căror difuzare constituie o activitate ilegală, inclusiv provocarea publică la comiterea unei infrațiuni de terorism, infrațiuni legate de pornografia infantilă și infrațiuni de natură rasistă și xenofobă” [articolul 11 alineatul (2) litera (a)] și „incită la ură sau violență sau difuzează mesaje care pot fi calificate drept discriminare, intoleranță, ură sau violență bazate pe rasă, culoare, origine națională sau etnică, sex, gen, orientare sexuală, identitate de gen, apartenență la un grup marginalizat, limbă, naționalitate, ordine socială, educație, religie sau convingeri religioase, convingeri politice sau de altă natură, handicap, vârstă, stare civilă sau familială, proprietate, sănătate, caracteristici personale, statut social sau orice alte criterii” [articolul 11 alineatul (2) litera (b)]. De asemenea, dispoziția precizează că „conținutul dăunător este conținutul care poate afecta dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor” și că „conținutul dăunător este pus la dispoziție doar astfel încât să se asigure că, în mod normal, minorii nu îl vor auzi sau vedea” [articolul 11 alineatul (2¹)]. Deși formularea actuală a dispozițiilor modificate nu clarifică acest lucru, se înțelege că conținuturile de la articolul 11 alineatul (2) literele (a) și (b) sunt ilegale și, prin urmare, interzise.

62. În ceea ce privește dezinformarea, în conformitate cu articolul 17 alineatul (3) litera (c) din CSMA, este interzisă difuzarea programelor audiovizuale care se califică ca atare în spațiul audiovizual național al Republicii Moldova. Difuzarea acestui conținut poate duce la amenzi între 50 000 lei și 100 000 lei (duble în cazul încălcărilor repetate) [articolul 84 alineatul (1) punctul 9 din CSMA], până la retragerea licenței de emisie [articolul 84 alineatul (1) punctele 10 și 11 și articolul 54 alineatul (7)]. În cazul organelor străine de radiodifuziune de servicii media audiovizuale, se aplică măsurile descrise la articolul 17 alineatul 1 de mai jos (a se vedea punctele 71-74).

⁵⁵ *Ibidem*, paragraful 97.

⁵⁶ *Ibidem*, paragrafele 97-100.

⁵⁷ *Ibidem*, paragrafele 80-86 și 111.

63. În mod similar, articolul 13 din CSMA impune obligația furnizorilor de servicii media de a asigura o distincție clară între fapte și opinii; de a se asigura că informațiile sunt verificate și prezentate imparțial și cu bună-credință; de a respecta principiile echității, echilibrului și imparțialității; și să evite orice formă de discriminare. De asemenea, încălcările acestei dispoziții pot fi sancționate cu amendă de la 1 000 lei la 100 000 lei [articolul 84 alineatul (1) punctul (3)], până la suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale pentru o perioadă de până la 7 zile, pentru furnizorii de servicii mass-media care comit încălcările de trei sau mai multe ori în decurs de un an, care sunt de natură să aducă atingere interesului public [articolul 84 alineatul (1) punctul (7)], și până la suspendarea licenței de emisie, pentru o perioadă de până la 7 zile, pentru furnizorul de servicii mass-media care a încălcat decizia Consiliului Audiovizualului privind suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale [articolul 84 alineatul (1) punctul (8)].

64. În ciuda acestor sancțiuni, articolul 13 a fost scurtat în mod substanțial, iar dispoziția suplimentară rămasă delegează în principal Consiliului Audiovizualului stabilirea unor dispoziții detaliate în regulamentul privind conținutul audiovizual pentru a asigura publicului informații de calitate bazate pe standarde jurnalistice ridicate, inclusiv în perioadele electorale [articolul 13 alineatul (15)]. Este important de subliniat faptul că, pe baza modificărilor, dispoziția include acum o trimitere la „standarde jurnalistice ridicate” și că regulamentul este acum menit să acopere de asemenea perioada electorală.

65. Comisia de la Veneția recunoaște că dezordinea informațională (dezinformare și proasta informare) este, într-adevăr, una dintre problemele importante ale zilelor noastre și că există o nevoie globală de a aborda problemele grave ale campaniilor de dezinformare.⁵⁸ Totuși, ca orice restricție a dreptului la libertatea de exprimare, acestea trebuie să fie prevăzute de lege, să aibă un scop legitim și să fie necesare și proporționale. Comisia de la Veneția a constatat deja că interferența cu independența editorială în Republica Moldova ar putea fi justificată.⁵⁹ Totuși având în vedere faptul că aceste dispoziții se aplică, de asemenea, proceselor electorale [a se vedea referința explicită de la articolul 13 alineatul (15)], Comisia de la Veneția reamintește recomandările sale anterioare „să se ofere o definiție a informațiilor false, împreună cu instrumente privind modul în care ar trebui tratate informațiile false, și să se creeze capacitatea CEC (sau a altui organ) de a trata plângerile aferente.”⁶⁰

66. Articolul 1 din proiectul de modificare a CSMA și articolul 1 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă definesc dezinformarea ca fiind „informații false sau înșelătoare care pot fi verificate și care sunt create, prezentate și difuzate în scopuri economice sau pentru a induce în mod deliberat publicul în eroare și care pot cauza prejudicii publice. Prejudiciul public include amenințări la adresa proceselor politice democratice și de elaborare a politicilor, precum și amenințări la adresa bunurilor publice, cum ar fi protecția sănătății cetățenilor, a mediului sau a securității. Dezinformarea nu include raportarea erorilor, satira și parodia sau știrile și comentariile partizane identificate în mod clar ca atare”.

67. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a definit dezinformarea ca fiind „informații false, inexacte sau înșelătoare în mod verificabil, create și difuzate în mod deliberat pentru a provoca prejudicii sau pentru a obține avantaje economice sau politice prin înșelarea publicului”.⁶¹ Definiția propusă în pachetul legislativ este, prin urmare, în conformitate cu standardele

⁵⁸ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Statul de Drept (DGI), [CDL-AD\(2022\)034](#), Turcia - Opinie comună urgentă privind proiectul de modificare a Codului penal referitor la dispoziția privind „informațiile false sau înșelătoare”, paragraful 88. A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția și BIDD0, [CDL-AD\(2021\)025](#), Armenia - Opinie comună privind modificările aduse Codului electoral și legislației conexe, paragraful 74.

⁵⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.*, paragrafele 97-100.

⁶⁰ Comisia de la Veneția și ODIHR, [CDL-AD\(2022\)025](#), *op. cit.*, paragraful 98. A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția și BIDD0, [CDL-AD\(2021\)025](#), *op. cit.*, paragraful 74.

⁶¹ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2022\)12](#) către statele membre privind comunicarea electorală și acoperirea mediatică a campaniilor electorale.

internaționale și se axează pe trei criterii principale: informațiile trebuie să fie false sau înșelătoare în mod verificabil; trebuie să fie create, prezentate sau difuzate în mod intenționat, adesea pentru a obține profit sau pentru a induce în eroare; și trebuie să aibă potențialul de a cauza prejudicii publice, de asemenea subminarea proceselor democratice sau a sănătății publice. În plus, definiția din proiectele propuse face de asemenea distincție între dezinformare și alte tipuri de conținut, precum satira, eroarea sau comentariile clar partizane.

68. În ceea ce privește instrumentele și capacitățile organelor publice, articolul 75 alineatul (4) litera (a) punctul 1 din CSMA încredințează Consiliului Audiovizualului supravegherea spațiului audiovizual național și detectarea dezinformării și a altor conținuturi ilegale. În conformitate cu articolul 83 alineatul (4¹) din CSMA, Consiliul Audiovizualului rămâne însărcinat cu examinarea plângerilor/petițiilor sau cu controlul din oficiu cu privire la acțiunile de dezinformare în timpul perioadelor electorale, care au fost extinse la toate acțiunile interzise de lege. În cadrul reuniunilor desfășurate la Chișinău, delegația a fost informată că, în 2023, Consiliul Audiovizualului a adoptat o metodologie de detectare și evaluare a cazurilor de dezinformare în conținutul audiovizual. De asemenea, Consiliul Audiovizualului este de asemenea responsabil pentru elaborarea, adoptarea și punerea în aplicare a procedurii de certificare a "notificatorilor de încredere" [articolul 75 alineatul (4) litera (d) punctul 1].

69. Deși Comisia de la Veneția recunoaște că criteriile sunt în conformitate cu standardele europene, rămân îndoeli în ceea ce privește delegarea unor asemenea competențe unui organ de reglementare precum Consiliul Audiovizualului, în special având în vedere sancțiunile pe care acesta este autorizat să le impună. În special în ceea ce privește dezinformarea și așa-numita „informație de calitate”, Comisia de la Veneția reamintește recomandările sale anterioare de încurajare a înființării unui organ de autoreglementare independent și care să funcționeze eficient, care să implice toate părțile interesate relevante din comunitatea mass-media și care să fie capabil să asigure un sistem eficient și respectat de responsabilizare a mass-media prin autoreglementare.⁶² Deși un anumit grad de delegare ar fi, în principiu, acceptabil, având în vedere progresele rapide înregistrate de mass-media, în special în spațiul online, ar trebui să se garanteze că orice competențe de reglementare încredințate Consiliului Audiovizualului vizează limitarea puterii discreționare a autorităților în ceea ce privește interpretarea dispozițiilor legale referitoare la conținutul mass-media care poate restrânge dreptul la libertatea de exprimare, precum și în ceea ce privește aplicarea competențelor sale de sancționare.⁶³ Aceste regulamente ar trebui să fie clare, asigurând o interpretare previzibilă și coerentă a principiilor generale stabilite în lege, permițând, de asemenea, operatorilor media să își exercite pe deplin libertatea de exprimare, fără teama unui efect inhibitor cauzat de concepte juridice vagi.⁶⁴ Reglementările ar trebui să fie actualizate periodic pentru a reflecta evoluțiile recente ale jurisprudenței, în special cele ale instanțelor moldovenești și ale CEDO.

70. În ceea ce privește sancțiunile pentru încălcarea articolului 11 alineatul (2) și a articolului 17 alineatul (3) din CSMA pentru conținuturi ilegale și interzise, diferite de dezinformare, Comisia de la Veneția salută faptul că CSMA prevede adoptarea treptată a sancțiunilor și că orice suspendare a unei licențe de radiodifuziune sau a unei autorizații de retransmisie se aplică doar în ultimă instanță [articolul 84 alineatul (1) punctul 12 din CSMA] și doar în cazurile care pot afecta interesul public [articolul 84 alineatul (1) punctul 10]. Un nou articol 84 alineatul (1) punctul (16) prevede de asemenea că deciziile Consiliului Audiovizualului pot fi contestate în instanță în conformitate cu dispozițiile Codului administrativ. În aceste cazuri, Curtea

⁶² Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragraful 27.

⁶³ A se vedea Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDLAD\(2024\)030](#), *op. cit.* 99, pentru un caz similar.

⁶⁴ Conceptele largi și imprecise pot încălca libertatea de exprimare. A se vedea, pentru un caz similar, Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)040](#), *op. cit.*, paragraful 67. În special, articolul 34 din legea kârgăză a fost criticat pentru că enumeră motive vagi și potențial abuzive pentru interzicerea activităților jurnalistice, precum „răspândirea de zvonuri” sau discreditarea unei persoane pe baza „poziției sau opiniei sale politice”.

examinează litigiile în termen de 30 de zile de la data acceptării acțiunii. Totuși, nu există nicio indicație cu privire la un eventual efect suspensiv al procedurii de recurs, nici măcar în cazul suspendării unei licențe de radiodifuziune sau a unei autorizații de retransmisie. Comisia de la Veneția a avertizat că aplicarea imediată a unei amenzi mari sau încetarea/suspendarea emisiei, chiar dacă durează doar câteva zile, poate distruge o instituție media.⁶⁵ În conformitate cu opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția recomandă ca furnizorilor afectați de asemenea măsuri grave să li se acorde suficient timp pentru a introduce o acțiune în instanță, iar măsura trebuie să rămână suspendată până când instanța însăși decide cu privire la suspendarea ulterioară. În plus, în toate cazurile, instanțele ar trebui să aibă în orice moment competența de a suspenda executarea tuturor sancțiunilor, indiferent de gradul și natura acestora.

4. Sancțiuni și restricții pentru furnizorii străini de servicii media audiovizuale

71. În plus față de sancțiunile prevăzute la articolul 84 alineatul (1) din CSMA menționate mai sus (punctul 62), articolul 17 alineatul (1) alineatul (3) nou propus din CSMA mai prevede că, în cazul în care furnizorii de servicii media audiovizuale din alte state încalcă legislația Republicii Moldova prin programele lor, Consiliul Audiovizualului aplică măsurile prevăzute în ECTT, în alte tratate internaționale ratificate și în prezentul cod. În cazul unei încălcări legate de difuzarea de conținuturi interzise pe baza articolului 17 alineatul (3) de către un furnizor de servicii media dintr-un stat membru al UE, Consiliul Audiovizualului informează furnizorul și autoritatea de reglementare competentă cu privire la încălcare, precum și cu privire la măsurile proporționale pe care intenționează să le adopte pentru a restricționa retransmisia în cazul unei încălcări repetate, care este posibilă timp de până la șase luni [articolul 17 alineatul (1) alineatul (4)]. În cazuri urgente legate de asigurarea securității naționale, aceasta restricționează retransmisia pentru o perioadă de până la șase luni [articolul 17 alineatul (1) punctul (5)].

72. În cazul unei încălcări de către un furnizor de servicii media dintr-un stat din afara UE și care nu a ratificat ECTT, Consiliul Audiovizualului decide cu privire la suspendarea serviciului respectiv [articolul 17 alineatul (1) punctul 6 din CSMA]. Acesta indică măsurile (proporționale) și data de aplicare a acestora pentru a suspenda recepția acestor servicii media audiovizuale, programe de televiziune etc. Măsurile și termenele de aplicare a acestora trebuie să fie proporționale, iar tipul de măsură este selectat ținând seama de entitate, precum și de modul de difuzare a informațiilor publice.

73. În general, amendamentele privind jurisdicția asupra entităților străine angajate în activități media pe teritoriul Republicii Moldova par a fi conforme cu recomandările din opiniile recente ale Comisiei de la Veneția privind mass-media, care au stabilit că: „având în vedere că activitățile mass-media, inclusiv cele desfășurate de entități străine, joacă un rol crucial în formarea opiniei publice, absența oricărei referiri în proiectul de lege la [...] actorii străini sugerează că drepturile și responsabilitățile acestora vor rămâne neschimbate, în ciuda influenței lor semnificative în sectorul mass-media și a nevoii corespunzătoare de transparență. Comisia de la Veneția susține că o asemenea transparență nu poate fi obținută doar prin acorduri bilaterale adoptate de guverne. Prin urmare, este esențial ca proiectul de lege să includă referiri explicite la statutul actorilor media străini.”⁶⁶

74. Sancțiunile prevăzute la articolul 84 alineatul (1) și restricțiile prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din amendamentele la CSMA sunt în conformitate cu standardele internaționale. În cazul încălcărilor, cele comise de furnizorii cu sediul în UE sunt de obicei abordate printr-o

⁶⁵ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)015](#), Ungaria - Opinie cu privire la legislația privind mass-media (Legea CLXXXV privind serviciile mass-media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei și legislația privind impozitarea veniturilor din publicitate ale mass-media), paragraful 44. A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2020\)013](#), *op. cit.*, paragraful 56.

⁶⁶ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragraful 84.

notificare, cu posibilitatea de a restricționa retransmisia în cazul încălcărilor repetate. Furnizorii din țările din afara UE și care nu sunt parte la ECTT se pot confrunta cu suspendarea imediată a serviciilor în cazul unei încălcări. Stabilirea acestei distincții pare justificată având în vedere dispozițiile din ECTT, atât timp cât încălcarea cadrului juridic moldovenesc poate fi stabilită.⁶⁷ În acest context, ar trebui să se observe că ECTT impune părților sale obligația obligatorie de „a se asigura că toate serviciile de programe transmise de organele de radiodifuziune din jurisdicția lor respectă termenii prezentei convenții” (articolul 5 din ECTT). În plus, Convenția prevede mecanisme de cooperare interstatală în cazuri de pretinse încălcări sau abuzuri ale drepturilor, astfel cum se prevede la articolele 24 și, respectiv, 24 bis. Prin urmare, este rezonabil să se anticipeze că legislația internă va stabili măsuri diferențiate adaptate la natura fiecărui scenariu, în special atunci când instrumentele internaționale, precum ECTT, facilitează un răspuns coordonat între părți.

75. Fără a aduce atingere celor de mai sus, dispozițiile articolului 17 alineatul (1) punctul (6) din CSMA sunt prea vagi și fac dificilă prevederea momentului exact în care sancțiunea poate fi aplicată și pentru cât timp. De asemenea, nu oferă garanții suficiente împotriva riscului de utilizare abuzivă sau de interpretare extensivă a dispoziției. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea dispozițiilor, pentru a le alinia la regimul sancțiunilor evaluat mai sus (a se vedea punctul 70), și ca severitatea sancțiunii să reflecte gravitatea încălcării legii. Ar trebui să se clarifice faptul că există de asemenea garanții procedurale adecvate atunci când Consiliul Audiovizualului suspendă recepția serviciilor media audiovizuale pe baza articolului 17 alineatul (1) punctul 6.

C. Organele de reglementare și autoreglementare în domeniul mass-media și radiodifuzorul public

1. Consiliul Audiovizualului

76. În calitate de autoritate de reglementare în sectorul audiovizualului, Consiliul Audiovizualului este supus unor modificări în ceea ce privește componența și funcționarea sa (articolele 76-78 din CSMA), care vizează consolidarea independenței sale față de autoritățile politice, în special față de Parlament. Cea mai importantă modificare abrogă dispozițiile care permit parlamentului să demită membrii Consiliului Audiovizualului [articolul 77 alineatul (4) literele (j) și (k), articolul 77 alineatele (4¹) și (4²) din CSMA].

77. Prin modificarea articolului 76 alineatul (3) din CSMA, Consiliul Audiovizualului va fi compus din doi membri propuși de Parlament, reprezentând majoritatea parlamentară și opoziția parlamentară; un membru propus de Președinte; un membru propus de Guvern; și trei membri propuși de organizațiile societății civile.⁶⁸ În timp ce articolul 76 alineatele (1) și (2) oferă deja o listă de cerințe și incompatibilități pentru candidatura la Consiliul Audiovizualului, dispozițiile sunt modificate pentru a introduce o perioadă de reflecție de doi ani pentru apartenența la un partid și afilierea politică [articolul 76 alineatul (2) litera (e)] și incompatibilități extinse atunci când persoanele afiliate dețin interese în furnizorii și distribuitorii de servicii media, inclusiv furnizorii de platforme de partajare video [articolul 76 alineatul (2) litera (f)]. Incompatibilitățile sunt enumerate pe baza articolului 78, care rămâne neschimbat. Totuși, se introduce o clauză de vacantare automată a unei funcții incompatibile în cazul în care situația

⁶⁷ De exemplu, în Austria se aplică de asemenea diferite regimuri de sancțiuni, în funcție de faptul dacă un program provine din Spațiul Economic European (SEE) sau din afara acestuia. În conformitate cu secțiunea 10 alineatul (5) din Legea austriacă privind serviciile media audiovizuale, furnizorii din SEE trebuie să fie tratați în mod egal cu persoanele fizice sau juridice austriece. Secțiunile 56-58 ale aceleiași legi reglementează sancțiunile pentru serviciile media audiovizuale din SEE, permițând sancțiuni pentru încălcări manifeste, serioase sau grave. În schimb, serviciile din țările din afara SEE fac obiectul unor norme diferite, astfel cum se prevede în secțiunile 22 și 23 din Legea privind comerțul electronic. În ceea ce privește suspendarea distribuției unui program străin, secțiunea 57 permite suspendarea pentru încălcări grave ale ECTT sau, după notificarea statului relevant, pentru încălcări continue. Totuși, această dispoziție nu se aplică programelor distribuite de furnizorii stabiliți în SEE, astfel cum se clarifică în secțiunea 58.

⁶⁸ Anterior, trei membri erau propuși de Parlament și doi de organizațiile societății civile.

de incompatibilitate nu este eliminată într-o perioadă de 30 de zile [articolul 78 alineatul (6¹)]. În timp ce mandatul membrilor Consiliului Audiovizualului rămâne de șase ani, se introduce posibilitatea unei singure reînnoiri [articolul 77 alineatul (2) litera (e)].

78. În general, Comisia de la Veneția salută obiectivul de a asigura independența Consiliului Audiovizualului. În opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția a recunoscut că, deși nu există un model european unic de organizare a autorităților de reglementare a mass-media, „principiul general este că o instituție care supraveghează mass-media ar trebui să fie independentă și imparțială: acest lucru ar trebui să se reflecte în special în modul în care sunt numiți membrii săi.”⁶⁹

79. În ceea ce privește participarea societății civile, Comisia de la Veneția a susținut că „grupurile societății civile ar putea, de asemenea, să participe la acest proces. Este important ca reprezentanții societății civile și ai sectorului mass-media care sunt delegați la Consiliul mass-media să fie selectați printr-o procedură transparentă și echitabilă, iar organele care îi delegă nu au legături financiare, instituționale sau de altă natură cu Guvernul sau cu Consiliul Media însuși.”⁷⁰ În conformitate cu amendamentele propuse, trei membri ai Consiliului Audiovizualului sunt propuși de organizațiile societății civile.

80. Totuși, Parlamentul încă anunță și supraveghează concursul în cadrul procesului de selecție [articolul 75 alineatele (4)-(6) din CSMA]. În modificările propuse la CSMA, candidații la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului propuși de organizațiile societății civile sunt selectați prin intermediul unui concurs public anunțat de comisia parlamentară competentă [articolul 75 alineatul (4) litera (b)]. Comisia parlamentară este cea care stabilește regulile și termenele concursului [articolul 75 alineatul (4) litera (b)], organizează concursul și selectează un candidat pentru fiecare post vacant [articolul 75 alineatul (4¹)]. Dispozițiile CSMA nu conțin detalii cu privire la regulile de desfășurare a concursului, criteriile de aprobare sau respingere a candidaților sau chiar voturile necesare pentru selectarea candidaților (în conformitate cu articolul 75 alineatul (6), în cazul în care un candidat la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului nu obține numărul necesar de voturi, procedura de selecție pentru postul rămas vacant se repetă în termen de 10 zile lucrătoare).

81. În ciuda absenței unor standarde internaționale privind procedurile de numire a reprezentanților societății civile în cadrul agențiilor independente de reglementare a mass-media, Comisia de la Veneția a preferat, în general, ca deciziile privind numirea instituțiilor independente de către parlament să fie luate cu majoritate calificată și printr-un proces favorabil incluziunii, care să ofere spațiu pentru o dezbatere publică.⁷¹ În cazul particular al autorităților de reglementare din domeniul mass-media, Comisia a constatat că „scopul impunerii obligației de a dispune de o majoritate calificată este de a asigura un sprijin transpartinic pentru măsurile sau personalitățile semnificative”.⁷² Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât procedurile de numire nu se referă aici la membrii numiți de parlament, ci

⁶⁹ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraful 34. A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)015](#), *op. cit.*, paragraful 66.

⁷⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)015](#), *op. cit.*, paragraful 70.

⁷¹ A se vedea documentele menționate în Comisia de la Veneția, [CDL-PI\(2023\)018](#), Compilarea opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția referitoare la majoritățile calificate și mecanismele antiblocare în legătură cu alegerea de către Parlament a judecătorilor Curții Constituționale, a procurorilor generali, a membrilor consiliilor supreme ale parchetelor și ale consiliilor judiciare și a Ombudsmanului. În special, a se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2018\)015](#), Munteanu - Opinie cu privire la proiectul de lege privind amendamentele la legea privind Consiliul Judiciar și judecătorii, paragrafele 13-15; a se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ucraina - Opinie cu privire la proiectul de lege „Cu privire la amendamentele la anumite acte legislative ale Ucrainei privind îmbunătățirea procedurii de selecție a candidaților pentru funcția de judecător al Curții Constituționale a Ucrainei pe bază de concurs”, paragraful 67.

⁷² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)015](#), *op. cit.*, paragraful 64.

la cei propuși de organizațiile societății civile.⁷³ Pentru a evita ca candidații propuși de organizațiile societății civile să ajungă să reprezinte interesele majorității aflate la guvernare în parlament, Comisia de la Veneția recomandă, prin urmare, ca procedurile de selecție să fie mai detaliate în lege, limitând astfel autoritatea discreționară a parlamentului în numirea acestora. În caz de vot, ar trebui să fie necesare majorități calificate, combinate cu un mecanism antiblocare care să nu descurajeze negocierile politice mai ample.

82. În privința reînnoirii mandatelor, este important de remarcat faptul că nu există standarde internaționale obligatorii care să interzică sau să solicite în mod expres asemenea reînnoiri. Totuși, Comisia de la Veneția și-a exprimat anterior preferința pentru mandatele care nu pot fi înnoite, în special în ceea ce privește organele de reglementare, precum consiliile audiovizuale. Această preferință se bazează pe principiul independenței instituționale, deoarece se consideră că mandatele care nu pot fi înnoite reduc riscul unei influențe nejustificate și permit membrilor să își îndeplinească sarcinile fără a se preocupa de o eventuală reconfirmare în funcție. În acest sens, Comisia a declarat că „de preferință, mandatele membrilor Consiliului nu vor fi reînnoibile, astfel încât membrii Consiliului își pot exprima opinia fără niciun fel de considerente cu privire la reconfirmarea în funcție.”⁷⁴ Recomandări comparabile au fost constituite în legătură cu alte instituții independente, inclusiv ombudsmanii, membrii consiliilor judiciare și președinții de Curți.⁷⁵ Prin urmare, deși posibilitatea de reînnoire nu este în mod inerent incompatibilă cu standardele juridice internaționale, aceasta poate ridica preocupări cu privire la independența titularului funcției, în special atunci când procesul de reînnoire este controlat de același organ responsabil pentru numirea inițială. Astfel, Comisia de la Veneția subliniază importanța protejării autonomiei instituționale, chiar și în sistemele în care este permisă reînnoirea mandatelor. În orice caz, mandatul ar trebui să fie reînnoit doar o singură dată.

83. În ceea ce privește competențele Consiliului Audiovizualului, modificările aduse CSMA extind domeniul de reglementare al Consiliului Audiovizualului la platformele de partajare video, în special în ceea ce privește elaborarea și supravegherea reglementărilor privind modul de identificare a conținutului audiovizual care constituie un discurs instigator la ură și modul de evaluare a gravității acestuia [articolul 75 alineatul (3) litera (f) punctul 1 din CSMA] și privind procedura de certificare a „notificatorilor de încredere” [articolul 75 alineatul (4) litera

⁷³ În ceea ce privește numirea de către parlament a reprezentanților societății civile în instituțiile independente, Comisia de la Veneția a recomandat că „nominalizarea membrilor societății civile [...] ar trebui să se facă într-un mod transparent, procesul de selecție urmând reguli și criterii clare, care ar trebui să fie stabilite în Proiectul de lege”. A se vedea Comisia de la Veneția, Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) și ODIHR, [CDLAD\(2015\)039](#), Georgia - Opinie comună cu privire la proiectul de modificare a Legii privind Parchetul din Georgia, paragraful 46.

⁷⁴ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraful 37.

⁷⁵ În ceea ce privește ombudsmanii, Comisia de la Veneția a susținut că „posibilitatea reînnoirii mandatului comportă riscul ca acțiunea persoanei care ocupă funcția de Ombudsman să fie influențată de interesul de a fi reconfirmată în funcție. (...) Principiul unui singur mandat oferă o garanție care contribuie la independența Ombudsmanului. Se recomandă să se ia în considerare prevederea unui mandat mai lung (7-8 ani) combinat cu un mandat care nu poate fi înnoit.” A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2015\)034](#), Bosnia și Herțegovina - Opinie cu privire la proiectul de lege privind Ombudsmanul pentru drepturile omului, paragraful 65; A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2019\)005](#), Principiile de la Veneția, nr. 10. În ceea ce privește președinții instanțelor, Comisia a subliniat că „numirile ar trebui să fie pe o perioadă determinată și ar trebui să existe o limită a posibilităților reînnoiri [...] de asemenea, reînnoirea mandatelor poate pune în pericol în mod substanțial independența unui președinte, care poate fi influențat la un moment dat în activitatea sa de dorința de a fi reconfirmat în funcție de către executive”. A se vedea Comisia de la Veneția și Direcția pentru Drepturile Omului (DHR) din cadrul Direcției pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI), [CDL-AD\(2014\)031](#), Georgia - Opinia comună a Comisiei de la Veneția privind proiectul de lege de modificare a Legii organice privind instanțele generale, paragrafele 86 și 88; de asemenea, a se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgaria - Opinie privind proiectul de amendamente la Constituție, paragraful 87. Referitor la Consiliul Superior al Justiției din Georgia, Comisia de la Veneția a susținut că trebuie să se acorde prioritate mandatelor fixe, care nu pot fi reînnoite, pentru a asigura aparența de independență; pentru a permite reînnoirea numirii este necesară o justificare specifică. A se vedea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)033](#), Georgia - Opinie suplimentară referitoare la opiniile anterioare privind Legea organică a instanțelor de drept comun din Georgia, paragraful 23.

(d) punctul 1]. De asemenea, Consiliul Audiovizualului este însărcinat cu evaluarea relevanței/apropierii măsurilor luate de furnizorii de platforme de partajare video [articolul 75 alineatul (4) litera (d) punctul 2]. În conformitate cu articolul 75 alineatul (4) litera (a) punctul (1) din CSMA, Consiliul pentru audiovizual are mandatul de a supraveghea spațiul audiovizual național și de a detecta dezinformarea și alt conținut ilegal. În conformitate cu noua literă (i) de la articolul 75 alineatul (4) din CSMA, Consiliul Audiovizualului „inițiază și organizează activități de educație informațională și educație mediatică, studii audiovizuale, studii de piață, sondaje, studii de audiență și alte studii”. De asemenea, prin modificarea articolului 83 alineatul (4) alineatul 1 din CSMA, Consiliul Audiovizualului i se încredințează examinarea tuturor plângerilor/petițiilor sau controlul din oficiu cu privire la acțiunile interzise de lege (în timp ce anterior dispoziția se referea doar la dezinformare). De asemenea, proiectul consolidează supravegherea de către Consiliul Audiovizualului a serviciului public de media prin reglementări detaliate privind numirea membrilor Consiliului de supraveghere al radiodifuzorului public și examinarea rapoartelor anuale de activitate ale acestora [articolul 75 alineatul (3) litera (e)]. Componenta și funcțiile consiliului de supraveghere și ale conducerii radiodifuzorului public sunt detaliate mai jos.

84. Dispozițiile revizuite ale articolului 81 din CSMA introduc un cadru de finanțare mai structurat și mai transparent pentru Consiliul Audiovizualului. În timp ce Consiliul Audiovizualului continuă să primească subvenții de la bugetul de stat, acestea sunt acum indexate în mod explicit la indicii prețurilor de consum din anul precedent. De asemenea, Consiliul își poate genera propriile venituri din subvenții, sponsorizări și alte surse legale, cu condiția ca acestea să nu provină de la persoane sau entități care au un interes direct în sectorul audiovizual, afiliere politice sau orice altă capacitate de a compromite imparțialitatea Consiliului. Aceasta include beneficiarii efectivi ai furnizorilor de servicii media, platformele de partajare video sau actorii cu legături politice. Deși modificările vizează o mai mare stabilitate financiară, dependența Consiliului Audiovizualului de finanțarea de stat ar putea fi utilizată pentru a exercita presiuni. În timpul reuniunilor de la Chișinău, delegația Comisiei de la Veneția a fost de asemenea informată că Consiliul se confruntă cu probleme de personal, întrucât condițiile actuale de angajare nu sunt suficient de atractive pentru a încuraja cererile din partea candidaților calificați, în ciuda anunțării mai multor posturi vacante. De asemenea, s-a remarcat faptul că indemnizațiile acordate membrilor Consiliului par să fie inferioare nivelurilor considerate favorabile atragerii și păstrării expertizei. Având în vedere responsabilitățile mai largi prevăzute în modificările propuse, resursele financiare și umane limitate ale Consiliului Audiovizualului îl pot face mai vulnerabil la influența politică.

2. Consiliul de Presă

85. Consiliul de Presă are mai multe sarcini încredințate pe baza pachetului legislativ. Pe baza modificărilor aduse CSMA, acesta este responsabil de alegerea a cinci din cei nouă membri ai Consiliului de supraveghere și dezvoltare [articolul 43 alineatul (3) litera (b) și următoarele]. Pe baza proiectului de lege privind mass-media, acesta emite opinii speciale care permit înscrierea persoanelor în Registrul jurnaliștilor independenți [articolul 12 alineatul (4) și următoarele].

86. Dispozițiile privind Consiliul de Presă se regăsesc la articolul 18 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă. În conformitate cu articolul 18 alineatul (1), „Consiliul de Presă este autoritatea națională de autoreglementare pentru activitatea furnizorilor de servicii media și a jurnaliștilor, care examinează plângerile și autodenunțurile, emite decizii prin care constată încălcări și recomandări pentru jurnaliști și furnizorii de servicii media”. Acesta este „o organizație necomercială independentă care funcționează în conformitate cu Legea nr. 86/2020 privind organizațiile necomerciale, cu Codul deontologic al jurnaliștilor din Republica Moldova, cu propriul statut și regulament, precum și cu documentele naționale și internaționale care stabilesc principii etice și norme de conduită profesională pentru mass-media, împreună cu convențiile și tratatele internaționale relevante pentru activitatea jurnalistică” [articolul 18 alineatul (2)].

87. În pofida dispozițiilor existente, statutul juridic al Consiliului de Presă rămâne insuficient definit. Deși este în mod oficial o entitate neguvernamentală, acesta este, în același timp, investit prin lege cu funcții publice specifice de reglementare și administrare. În timpul întâlnirilor de la Chișinău, delegația a fost informată că, în prezent, Consiliul de Presă activează ca singura organizație non-guvernamentală funcțională care reprezintă jurnaliștii. Potrivit interlocutorilor, celelalte două organizații din sector sunt în mare parte de natură nominală și se adresează doar unui segment restrâns al comunității jurnalistice. În consecință, autoritățile și majoritatea organizațiilor societății civile au considerat rezonabilă și adecvată desemnarea oficială a Consiliului de Presă ca autoritate națională de autoreglementare pentru furnizorii de servicii media și jurnaliști.

88. Implicarea actorilor privați în îndeplinirea sarcinilor publice poate fi compatibilă cu standardele internaționale, cu condiția existenței unor garanții adecvate. În conformitate cu Lista de verificare privind preeminența dreptului, „există o serie de domenii în care actori hibridi (stat-privat) sau entități private exercită competențe care, în mod tradițional, au constituit domeniul autorităților de stat [...] Preeminența dreptului trebuie să se aplice și în asemenea situații”⁷⁶. În acest sens, este esențial să se asigure că entitățile nestatale care, în totalitate sau parțial, îndeplinesc funcții exercitate în mod tradițional de autoritățile publice și ale căror decizii au un impact comparabil asupra persoanelor, sunt supuse principiilor preeminenței dreptului și sunt trase la răspundere în aceeași măsură ca organele publice. În acest context, controlul jurisdicțional al actelor administrative este un element central al preeminenței dreptului⁷⁷. Exercițarea puterii legislative și executive ar trebui să poată fi supusă controlului constituționalității și legalității de către un sistem judiciar independent și imparțial⁷⁸. Principiul supremației legii implică existența unui control judiciar eficient al conformității cu legea a actelor și deciziilor puterii executive a Guvernului, precum și a actelor și deciziilor agențiilor independente⁷⁹.

89. Comisia de la Veneția recomandă ca rolul Consiliului de presă să fie definit mai clar, în special în ceea ce privește competențele sale de aplicare și efectul juridic al deciziilor sale. Articolul 18 din proiectul de lege privind mass-media ar trebui elaborat în continuare pentru a clarifica acest statut, de exemplu prin precizarea explicită a faptului că Consiliului de Presă îi sunt încredințate funcții publice de autoreglementare. Ar trebui să se precizeze că deciziile sale, în măsura în care afectează drepturile jurnaliștilor și ale furnizorilor de servicii media, sunt supuse controlului jurisdicțional⁸⁰.

3. Radiodifuzorul public: Teleradio Moldova (TRM)

a. Consiliul de Supraveghere și Dezvoltare

90. Consiliul de Supraveghere și Dezvoltare este un organ de conducere independent înființat pentru a supraveghea funcționarea și dezvoltarea strategică a furnizorului public național de servicii media. Consiliul este însărcinat cu o gamă largă de sarcini pe baza articolului 45 din CSMA. Articolul 43 din amendamentele la CSMA reglementează componența, numirea și calificările Consiliului de supraveghere și dezvoltare. Componența este stipulată la articolul 43 alineatul (3) din CSMA, care modifică componența Consiliului, cu patru membri aleși de Consiliul Audiovizualului (în loc de trei membri propuși de fracțiunile parlamentare), în timp ce Consiliul de Presă va alege cinci membri (în loc de patru membri propuși de organizațiile societății civile). Calificările necesare ale membrilor sunt descrise la articolul 43 alineatele (1)

⁷⁶ *Comisia de la Veneția*, CDL-AD(2016)007, *Lista de verificare privind preeminența dreptului, criteriul de referință II.A.8*.

⁷⁷ *Ibidem*, paragraful 18. A se vedea de asemenea Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2011\)003rev](#), Raport privind preeminența dreptului, paragraful 41.

⁷⁸ *Comisia de la Veneția*, CDL-AD(2016)007, *op. cit.*, paragraful 39.

⁷⁹ *Ibidem*, punctul de referință II.A.1.vii.

⁸⁰ *Ibidem*, paragrafele 18, 39 și criteriul de referință II.A.1.vii.

și (2), cu cerințe suplimentare privind familiarizarea cu domeniul de reglementare al furnizorilor de servicii media audiovizuale publice, inclusiv cu legislația națională și europeană relevantă, și o perioadă de reflecție de doi ani de la apartenența la un partid și/sau afilierea politică. Articolul 43 alineatul (4)⁸¹) prevede o procedură de selecție sub forma unor concursuri publice. În cele din urmă, Consiliul Audiovizualului numește membrii Consiliului de supraveghere prin votul a două treimi din membrii săi pentru un mandat de șase ani, care poate fi reînnoit o singură dată [articolul 43 alineatele (4)²) și (5)].

91. Comisia de la Veneția subliniază faptul că independența serviciilor publice de media trebuie garantată prin intermediul unei legislații care să asigure pluralismul structurilor de guvernare ale acestora. Acest principiu este ferm înrădăcinat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului pe baza articolelor 10 din CEDO. O situație în care unui actor economic sau politic i se permite să exercite o influență dominantă asupra sectorului audiovizual, subminând astfel libertatea editorială, ar constitui o încălcare gravă a dreptului la libertatea de exprimare. Aceste preocupări au fost de asemenea reluate în deciziile curților constituționale naționale, care au subliniat necesitatea unor garanții juridice pentru a preveni concentrarea puterii în sectorul mass-media⁸¹.

92. De la început, Comisia de la Veneția observă că controlul asupra numirii este împărțit între organul național de reglementare a mass-media, și anume Consiliul Audiovizualului, care joacă un rol central în această privință (numirea finală a membrilor), și Consiliul de Presă. Structura de numire propusă prevede doar două organe de numire de natură juridică distinctă. Patru membri vor fi numiți de către Consiliul Audiovizualului, care, așa cum s-a subliniat mai sus, este o autoritate publică independentă, iar cinci membri de către Consiliul de Presă, care este o organizație neguvernamentală. Deși intenția de a reduce controlul parlamentar este laudabilă, acest aranjament poate submina transparența și poate face guvernarea serviciului public național de radiodifuziune excesiv de dependentă de o singură entitate neguvernamentală.

93. Pe de o parte, independența Consiliului de Supraveghere va deveni dependentă de cea a Consiliului Audiovizualului. Dacă independența Consiliului Audiovizualului ar fi compromisă

⁸¹ În Germania, Curtea Constituțională Federală a emis mai multe hotărâri de referință privind componența și funcționarea organelor de supraveghere în domeniul radiodifuziunii publice, în special în 1991, 2008 și 2014. Curtea a subliniat în mod constant necesitatea independenței față de influența statului și a protejării diversității opiniilor. În 2008 (a 13-a decizie privind radiodifuziunea), Curtea a subliniat că proximitatea partidelor politice față de stat impune limitarea strictă a influenței acestora. În hotărârea sa din 2014 (a 14-a decizie privind radiodifuziunea), Curtea a statuat că organele de supraveghere trebuie să fie compuse din persoane care reflectă o gamă largă de perspective sociale și care acționează mai curând ca „tutori ai interesului public” decât ca reprezentanți ai unor grupuri specifice. Deși prezența persoanelor afiliate statului nu a fost exclusă, proporția acestora nu ar trebui să depășească o treime din totalul membrilor. Aceasta include membri ai guvernului, ai parlamentelor, funcționari politici și persoane numite în organele de supraveghere de către politicieni. Curtea a cerut, de asemenea, ca membrii independenți să fie selectați ținând seama în mod corespunzător de normele de incompatibilitate, să se adopte norme care să garanteze independența lor personală și să se ia măsuri pentru a preveni o eventuală „petrificare” a componenței organelor. Membrii trebuie, de asemenea, să fie liberi de instrucțiuni externe, iar activitatea organelor trebuie să respecte un nivel minim de transparență. A se vedea Curtea Constituțională Federală a Germaniei, 23 ianuarie 1991, Legea privind radiodifuziunea din Renania de Nord-Westfalia, BVerfGE 83, 238 (paragrafele 330-334); 12 martie 2008, privind admisibilitatea intereselor deținute de partidele politice în societățile private de radiodifuziune, BVerfGE 121, 30 (paragrafele 51 și următoarele, 55); 25 martie 2014, privind compatibilitatea Tratatului de stat ZDF cu Legea fundamentală, BVerfGE 136, 9 (paragraful 28 și următoarele). În Austria, Consiliul de fundație al Corpului public de radiodifuziune austriac (ORF) are responsabilități de supraveghere și strategice, inclusiv numirea directorului general, și este compus din 35 de membri cu mandat de patru ani. Deși legea impune calificări personale și profesionale ridicate și garantează independența față de instrucțiuni externe, aceasta nu prevede garanții suficiente pentru a asigura pluralismul în numiri, în special în ceea ce privește cei nouă membri desemnați de Guvernul federal. Curtea Constituțională austriacă a constatat că cadrul juridic existent nu garantează în mod adecvat diversitatea în componența Consiliului, lăsând procesul de selecție în mare măsură la latitudinea organelor de numire și neasigurând pluralismul necesar pentru o independență reală, astfel cum se prevede la articolul 10 din CEDO. A se vedea Curtea Constituțională a Austriei, 5 octombrie 2023, cauza G 215/2022, secțiunile 5.3. și 6.4.3, în special 6.4.3.1.; a se vedea, de asemenea, secțiunea 6.4.4. A se vedea, de asemenea, hotărârea Curții Constituționale a Lituaniei menționată la nota de subsol 82 de mai jos.

prin orice mijloace și în orice moment, ar fi posibilă influența politică asupra Consiliului de Supraveghere. În plus, deoarece Consiliul Audiovizualului joacă deja un rol crucial, printre altele, în ceea ce privește licențele de radiodifuziune (le acordă, le suspendă și le retrage pe baza articolelor 25, 27 și 84 alineatul (1) din CSMA, după cum s-a discutat mai sus), influența sa asupra componentei Consiliului de Supraveghere ar putea ridica semne de întrebare cu privire la independența serviciului public de radiodifuziune față de controlul politic.

94. Pe de altă parte, implicarea Consiliului de Presă în procesul de numire este foarte neobișnuită. Consiliul de Presă, în calitate de organ național de autoreglementare pentru furnizorii de servicii media și jurnaliști, are ca sarcină principală menținerea standardelor editoriale și asigurarea reglementării conținutului în cadrul presei. Deși este independent din punct de vedere formal, s-a constatat deja că Consiliului de Presă îi lipsesc mecanismele instituționale de responsabilizare, iar componența sa nu este suficient de detaliată în lege. Având în vedere lipsa de garanții pentru pluralismul Consiliului de Presă, încredințarea numirii a mai mult de jumătate din membrii Consiliului de administrație al radiodifuzorului public, fără proceduri clare, obligații de transparență sau garanții procedurale pentru numiri, poate, la rândul său, să pună în pericol pluralismul Consiliului de administrație și să îl facă vulnerabil la influențe politice și economice.

95. Având în vedere aceste preocupări, Comisia de la Veneția recomandă reconsiderarea alocării autorității de numire între Consiliul Audiovizualului și Consiliul de Presă. Limitarea participării organizațiilor societății civile la procesul de numire în Consiliul de Presă reprezintă un regres în ceea ce privește participarea democratică. Prin urmare, se recomandă restabilirea implicării diferitelor organizații ale societății civile în procedurile de numire a unor membri ai Consiliului de Supraveghere, asigurând reprezentarea intereselor publicului în cadrul Consiliului (în special, ar putea fi luată în considerare participarea mai largă a organizațiilor neguvernamentale care promovează preeminența dreptului, democrația pluralistă și drepturile omului, adică valorile europene susținute de Constituția națională, Consiliul Europei și UE). Acest lucru ar putea fi realizat prin creșterea numărului de entități independente abilitate să numească membri sau prin stabilirea unui model mixt de numire care să includă o cotă definită de membri numiți de Parlament, reflectând atât majoritatea, cât și opoziția.

96. În plus, în conformitate cu proiectele de modificare, Consiliul Audiovizualului și Consiliul de Presă lansează o invitație publică de participare la concursul pentru candidații la posturile de membri ai Consiliului de supraveghere, făcând publice criteriile de ocupare a posturilor [articolul 43 alineatul (4¹) (b)]. Criteriile de eligibilitate pentru candidați ar trebui să fie cele stabilite în mod explicit în lege, mai curând decât să fie limitate la anunțul de concurs. În plus, cadrul juridic care reglementează procedura de selecție pentru consiliul de supraveghere ar trebui să includă proceduri, garanții și mecanisme de recurs pentru a asigura echitatea și transparența. Acestea ar trebui să includă accesul la controlul jurisdicțional. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă includerea explicită în lege a tuturor criteriilor de eligibilitate pentru candidații la Consiliul de Supraveghere și asigurarea unei selecții corecte și transparente prin garanții procedurale și acces la o cale de atac judiciară.

b. Directorul general

97. În ceea ce privește directorul general al radiodifuzorului public, în conformitate cu proiectul de modificare a CSMA, această funcție este acum numită de Consiliul de supraveghere și dezvoltare, și nu de Parlament [articolul 36 alineatul (3)]. De asemenea, dispoziția modificată enumeră criteriile de selecție relevante, ținând seama în mod corespunzător de educație, cunoștințe și experiență profesională. Dispozițiile modificate introduc, de asemenea, o perioadă de reflecție de doi ani în ceea ce privește afilierea politică. Se abrogă posibilitatea de a demite directorul general pentru rezultate necorespunzătoare sau neperformante. În schimb, directorul general poate fi demis doar de către Consiliul de supraveghere și dezvoltare în caz de condamnare prin hotărâre judecătorească definitivă, de

pierdere a cetățeniei, de instituire a unei măsuri de protecție judiciară sau ca urmare a demisiei voluntare [articolul 37 alineatul (10)]. Directorul general este numit pentru un mandat de cinci ani (în loc de șapte ani), introducându-se posibilitatea reînnoirii unui mandat [articolul 37 alineatul (1)].

98. Comisia de la Veneția salută amendamentele propuse privind numirea și demiterea directorului general. În special, și în ciuda deficiențelor privind componența Consiliului de supraveghere și dezvoltare descrise mai sus, supunerea numirii directorului general unui concurs public bazat pe „criteriile de selecție” menționate mai sus crește semnificativ șansele de a fundamenta o asemenea numire pe criterii obiective.

99. Totuși, așa cum s-a afirmat mai sus, criteriile pentru desfășurarea unor asemenea concursuri ar trebui să fie clar definite în lege, inclusiv cu garanții procedurale și posibilitatea de a contesta deciziile. În ceea ce privește demiterea directorului general, Comisia de la Veneția salută, de asemenea, abrogarea dispozițiilor care permit parlamentului să demită titularul funcției din cauza unei performanțe pe bază de rezultate slabe sau neperformante. Totuși, motivele de demitere ca urmare a unei hotărâri definitive a Curții ar trebui limitate la infracțiunile intenționate. După cum s-a menționat mai sus și întrucât posibilitatea de reînnoire nu este în mod inerent incompatibilă cu standardele juridice internaționale, mandatul ar trebui să fie reînnoit doar o singură dată, în măsura în care mandatele reînnoite ridică probleme cu privire la independența titularului funcției, în special atunci când procesul de reînnoire este controlat de același organ responsabil de numirea inițială. Comisia de la Veneția recomandă ca criteriile de desfășurare a concursului pentru funcția de director general al Teleradio Moldova să fie clar definite în lege și să includă garanții procedurale. Pentru a proteja independența titularului funcției, mandatul ar trebui să rămână reînnoibil doar o singură dată, iar motivele de demitere ca urmare a unei decizii a Curții ar trebui limitate la infracțiunile intenționate.

c. Finanțarea radiodifuzorului public

100. De asemenea, Comisia de la Veneția salută amendamentul la regulamentul privind bugetul radiodifuzorului public (articolul 41 din CSMA) care vizează creșterea independenței acestuia față de Parlament, în special pentru a preveni utilizarea de către acesta din urmă a instrumentului bugetar pentru a influența politic activitățile radiodifuzorului public. Proiectul de modificare propune creșterea posibilității de a obține venituri din activitățile comerciale ale radiodifuzorului public. Comisia de la Veneția observă că nu există un model unic de finanțare a radiodifuzorilor publici (de exemplu, în afară de modelul propus de venituri din activități comerciale limitate, ar putea exista taxe speciale sau o sumă fixă, sub forma unui procent) din taxele existente). Totuși, finanțarea unui radiodifuzor public are un impact inevitabil asupra independenței sale instituționale și editoriale. Prin urmare, după cum au remarcat unele Curți Constituționale naționale, cel mai important este ca un radiodifuzor public național să poată primi venituri independente de voința autorităților politice, pentru a asigura o finanțare adecvată în cazul scăderii subvențiilor de la bugetul de stat.⁸² Modelul propus de finanțare a radiodifuzorului public moldovenesc pare a fi adecvat în acest scop.

D. Reglementarea mass-media

⁸² De exemplu, în cazul Lituaniei, Curtea Constituțională a observat că legislatorul, punând în aplicare puterea sa discreționară de a alege modelul de finanțare a radiodifuzorului public național, este legat de imperativul independenței radiodifuzorului public național, care este implicat de misiunea acestuia, care rezultă din Constituție. Curtea a susținut că, indiferent de modelul de finanțare al radiodifuzorului public național ales, trebuie asigurată o finanțare adecvată a radiodifuzorului public național, pentru a permite acestuia să își îndeplinească în mod eficient misiunea constituțională. A se vedea Curtea Constituțională a Republicii Lituania, 3 noiembrie 2020, [cauza nr. 8/2019](#). Cu privire la legile care prevăd finanțarea anumitor programe, fonduri sau instituții, în special paragraful 69.

1. Pluralismul media și transparența proprietății media

101. Articolul 4 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă stabilește pluralismul mijloacelor de informare în masă ca principiu de bază, cuprinzând diversitatea conținutului, accesul tuturor grupurilor sociale, sprijinirea jurnalismului etic și transparența proprietății și finanțării mijloacelor de informare în masă. Statul este responsabil de susținerea acestui principiu prin intermediul legislației, al sprijinului financiar, al promovării educației mediatice și al protecției jurnaliștilor. Finanțarea publică prin intermediul Fondului de subvenționare a mass-mediei și al publicității de stat urmărește să sprijine conținutul media care promovează incluziunea socială, diversitatea culturală, subiectele de interes public și valorile democratice. Totuși, dispozițiile nu fac referire explicită la promovarea preeminenței dreptului, a democrației pluraliste și a respectării Constituției, care reflectă valorile europene fundamentale susținute de Consiliul Europei și de UE.

102. Articolele 14 și 15 din legea privind mijloacele de informare în masă detaliază dispozițiile privind finanțarea furnizorilor de servicii media și impun transparența proprietății acestora. Articolul 14 reglementează finanțarea furnizorilor de servicii media. Acesta stipulează că un „furnizor de servicii mass-media funcționează pe bază de autogestiuie” [articolul 14 alineatul (1)] și oferă o listă neexhaustivă a surselor de finanțare la alineatul (2), articolul 14 alineatul (2) litera (g) permițând orice surse care nu sunt interzise prin lege.

103. Articolul 15 din proiectul de lege privind mass-media impune furnizorilor de servicii media obligația de transparență a proprietății mass-media. Aceștia trebuie să facă ușor accesibilă o gamă largă de informații, inclusiv conducerea juridică și editorială, proprietatea efectivă, sursele de finanțare, conflictele de interese și datele de contact, pentru a asigura responsabilitatea și încrederea publicului. Dispoziții similare se regăsesc la articolul 21 din CSMA, pe baza căruia furnizorii de servicii media trebuie să se asigure că utilizatorii au acces simplu, direct și permanent la informații cheie privind identitatea, proprietatea, conducerea, responsabilitatea editorială și datele de contact ale acestora. În timp ce ambele dispoziții impun furnizorilor de servicii media să asigure accesul simplu, direct și permanent la informații corporative și editoriale esențiale, dispoziția din CSMA se concentrează mai mult pe cerințele de conformitate și raportare, în timp ce cele din legea privind mass-media includ cerințe suplimentare referitoare la divulgarea conflictelor de interese și a surselor de finanțare.⁸³

104. În ciuda diferențelor, dispozițiile sunt în mare parte conforme cu standardele internaționale. Recomandarea CM/Rec (2018)1 a Comitetului Miniștrilor îndeamnă statele să solicite divulgarea proprietății efective, inclusiv a controlului indirect și a intereselor financiare, și să facă aceste informații ușor accesibile prin intermediul registrelor publice.⁸⁴ În mod similar, UE, în special prin EMFA 2024, solicită transparența obligatorie a proprietății și finanțării mass-media, alături de garanții împotriva interferențelor politice sau economice. De asemenea, UNESCO și OSCE promovează transparența proprietății ca un standard democratic de bază, subliniind că statele trebuie să asigure publicul că poate identifica persoanele sau entitățile din spatele conținutului media și poate evalua potențialele prejudecăți sau conflicte de interese.

105. Obligația de a dezvălui toate sursele de finanțare [articolul 15 alineatul (2) litera (j)] pare totuși să depășească standardele internaționale. Recomandarea CM/Rec (2018)1 încurajează statele să „adopte și să pună în aplicare legi sau alte măsuri la fel de eficiente care să prevadă divulgarea de informații privind sursele de finanțare ale instituțiilor media

⁸³ În ambele cazuri, furnizorii de servicii media trebuie să asigure un acces ușor, direct și permanent la informațiile de bază ale societății și la informațiile editoriale, precum denumirea, statutul juridic și sediul social; reprezentanții legali; beneficiarii efectivi; acționarii până la nivel de persoane fizice (cu excepții); organele de conducere și de supraveghere; politica editorială și persoanele responsabile de aceasta; precum și datele de contact (adresa juridică, e-mail, site web etc.).

⁸⁴ Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2018\)1](#), *op. cit.*

obținute din mecanisme de finanțare de stat (publicitate, subvenții și împrumuturi)”⁸⁵. De asemenea, le încurajează să „promoveze dezvăluirea de către mass-media a relațiilor contractuale cu alte mass-media sau companii de publicitate și partide politice care pot avea o influență asupra independenței editoriale”⁸⁶. Regulamentul moldovean impune o obligație mai strictă decât Recomandarea CM/Rec (2018)1, care se concentrează în principal pe finanțarea publică și pe relațiile specifice care pot avea un impact asupra integrității editoriale. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă echilibrarea dispozițiilor articolului 15 pentru a se asigura că cerințele impuse furnizorilor de servicii media nu sunt prea împovărătoare, astfel încât să afecteze pluralismul mass-media.

106. Articolul 16 din legea privind mijloacele de informare în masă stabilește un cadru de reglementare pentru a preveni concentrările de pe piața mijloacelor de informare în masă care ar putea submina pluralismul mijloacelor de informare în masă sau independența editorială. Furnizorii de publicații de presă sunt obligați să notifice în prealabil Consiliului Concurenței despre concentrările potențiale [articolul 16 alineatul (2) litera (a) din proiectul de lege privind mass-media]. În sectorul audiovizual, în conformitate cu articolul 28 alineatul (11) modificat din CSMA, orice persoană fizică sau juridică care intenționează să își mărească cotele sau să achiziționeze acțiuni în capitalul social sau drepturi de vot ale unei entități juridice care deține o licență de radiodifuziune sau ale unei entități care controlează un asemenea titular de licență trebuie să obțină aprobarea prealabilă a Consiliului Audiovizualului înainte de finalizarea tranzacției. O excepție se aplică în cazurile de moștenire, astfel cum se prevede la articolul 28 alineatul (13), unde obligația se limitează la informarea Consiliului în termen de 30 de zile ca urmare a încheierii procedurii de succesiune.

107. De asemenea, articolul 75 alineatul (3) litera (i) modificat din CSMA însărcinează Consiliul Audiovizualului să elaboreze și să supravegheze metodologiile de monitorizare a pluralismului audiovizual și a respectării normelor privind remedierea situațiilor de poziție dominantă în formarea opiniei publice. De asemenea, articolul 16 din Legea privind mijloacele de informare în masă însărcinează Consiliul Concurenței să stabilească norme și proceduri privind concentrările, dar acestea se aplică doar publicațiilor de presă. În conformitate cu acest articol, evaluarea trebuie să ia în considerare efectele potențiale asupra opiniei publice, diversitatea peisajului mediatic, autonomia editorială și viabilitatea financiară a părților implicate. Procesul include consultări cu autoritățile relevante și impune ca toate deciziile finale să fie justificate public și publicate. Dispozițiile din proiectul de lege privind mass-media sunt în conformitate cu Recomandarea CM/Rec(2018)1, care solicită statelor membre să adopte norme specifice privind proprietatea asupra mass-media, distincte de legislația generală privind concurența. Aceste norme ar trebui să evalueze nu doar poziția dominantă economică, ci de asemenea influența asupra opiniei publice, controlul editorial și proprietatea cross-media. Statele sunt încurajate să evalueze atât integrarea orizontală, cât și cea verticală și să ia în considerare transparența proprietății, audiența și potențialul de influență monopolistă asupra conținutului.⁸⁷ Totuși, nicio asemenea dispoziție din CSMA nu garantează că Consiliul Audiovizualului respectă aceste recomandări. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă introducerea unor dispoziții echivalente în CSMA sau, alternativ, extinderea domeniului de aplicare al dispozițiilor din proiectul de lege privind mass-media, astfel încât acestea să se aplice tuturor tipurilor de mass-media.

2. Înregistrarea furnizorilor de servicii media

108. În conformitate cu proiectul de lege privind mass-media, înregistrarea mijloacelor de informare în masă este dublă: mai întâi, ca persoane juridice, acestea sunt înregistrate în cadrul Agenției pentru Servicii Publice [articolul 5 alineatul (3)]. Procedura ulterioară de înregistrare diferă în funcție de tipul de mass-media. În cazul mijloacelor audiovizuale licența

⁸⁵ *Ibidem*, paragraful 4.7.

⁸⁶ *Ibidem*, paragraful 4.7.

⁸⁷ *Ibidem*.

de radiodifuziune este eliberată de Consiliul Audiovizualului pe baza articolului 25 alineatele (2)-(4) din CSMA. De asemenea, Consiliul Audiovizualului stabilește și menține un registru actualizat al furnizorilor de platforme de partajare video [articolul 61² alineatul (6) din CSMA].

109. În cazul publicațiilor de presă (tipărite și online) și în scopul unei mai mari transparențe, proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă (articolul 7) impune acum o înregistrare specială suplimentară în cadrul Ministerului Culturii. Articolul 7 alineatul (3) din proiectul de lege prevede că înregistrarea în registrul special este obligatorie. Totuși, absența înregistrării nu ar exclude automat funcționarea entității respective, deși aceasta nu ar dobândi drepturile și privilegiile publicațiilor de presă în conformitate cu legile, în special dreptul la subvenții publice. În timpul întâlnirilor de la Chișinău, delegația a fost informată că autoritățile iau în considerare posibilitatea ca înregistrarea să fie voluntară, dar condiționată de posibilitatea de a beneficia de anumite avantaje (precum subvențiile publice pentru mass-media).

110. Articolul 7 din proiectul de lege privind mass-media încredințează Ministerului Culturii responsabilitatea pentru reglementarea procedurii de înregistrare, precum și pentru păstrarea și actualizarea registrului. Procedura de înregistrare ar trebui să fie reglementată printr-un act emis de Ministerul Culturii, care ar trebui să fie emis după intrarea în vigoare a legii. În general, Comisia de la Veneția remarcă mandatul important încredințat Ministerului Culturii în ceea ce privește aspectele legate de politicile media. Pe baza articolului 17 din Legea privind mijloacele de informare în masă, Ministerul Culturii este autoritatea națională responsabilă de promovarea politicilor media și de punerea în aplicare a legii relevante. Pentru îndeplinirea atribuțiilor sale, Ministerul Culturii colaborează cu organele naționale și internaționale, inclusiv cu Consiliul de Presă. În timpul reuniunilor de la Chișinău, Comisia de la Veneția a fost informată că era pentru prima dată când un departament din cadrul unui minister era însărcinat cu politicile media. Deși departamentul are un număr limitat de angajați, delegația a fost informată că acesta este implicat în mai multe proiecte și inițiative legate de mass-media, de la Fondul de subvenționare a mass-media la programe privind alfabetizarea digitală.

111. După cum s-a menționat în opiniile sale anterioare, Comisia de la Veneția subliniază de la început că actul de înregistrare a mass-media nu contravine în mod inerent standardelor internaționale.⁸⁸ Totuși, această afirmație este valabilă doar pe baza condiției ca procesul de înregistrare să fie lipsit de condiții prealabile greoaie, ambigue sau superflue și ca acesta să nu confere autorităților de stat o discreție excesivă. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a arătat clar că dezaproabă regimurile de reglementare care impun mass-media restricții sau sarcini administrative inutile. În special, Curtea a constatat că, deși articolul 10 din CEDO nu interzice în mod expres impunerea de restricții prealabile asupra publicațiilor, legislația relevantă trebuie să indice în mod clar circumstanțele în care asemenea restricții sunt permise, în special atunci când consecințele restricției sunt blocarea completă a publicării.⁸⁹

112. Defectul vizibil al articolului 7 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă constă în faptul că întreaga procedură de înregistrare a publicațiilor de presă este lăsată la latitudinea Ministerului Culturii, care o reglementează printr-un act sub-statutar. Această abordare ridică două probleme în ceea ce privește preeminența dreptului: legalitatea și securitatea juridică. Conform principiului legalității, atunci când puterea legislativă este delegată executivului, obiectivele, conținutul și domeniul de aplicare al delegării ar trebui să fie definite în mod explicit în actul legislativ.⁹⁰ În absența unor dispoziții detaliate în legea scrisă, reglementarea rezultată este lipsită de securitate juridică, atât în ceea ce privește previzibilitatea legii, cât și protecția încrederii legitime.⁹¹ De exemplu, pe baza articolului 7

⁸⁸ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2023\)040](#), *op. cit.*, paragraful 51.

⁸⁹ CEDO, *The Observer și the Guardian v. Regatul Unit*, Cererea nr. [13585/88](#), 1991, paragraful 60; și CEDO, *Cumpănă și Mazăre c. României* [MC], Cererea nr. [33348/96](#), 2004, paragraful 118.

⁹⁰ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, reperul II.A.4.iii.

⁹¹ *Ibidem*, reperele II.B.3 și II.B.5.

alineatul (3), Ministerul Culturii dispune de o marjă de apreciere considerabilă pentru a depăși cerințele minime prevăzute la paragraful (4), care ar fi de asemenea în contradicție cu condiția ca procesul de înregistrare să rămână lipsit de cerințe prealabile greoaie, ambigue sau superflue. În plus, unele dintre informațiile cerute de lege par să intre în conflict cu standardele internaționale, în special în ceea ce privește divulgarea surselor și mijloacelor de finanțare, după cum s-a menționat mai sus (punctul 103). De asemenea, nu este clar dacă înregistrarea publicațiilor de presă este automată odată ce reclamanta a prezentat toate informațiile necesare sau dacă pot exista motive suplimentare pentru refuzul înregistrării. De asemenea, nu este clar care ar fi motivele specifice pentru încetarea sau suspendarea unei înregistrări [articolul 7 alineatul (3) prevede că procedura de radiere a unei publicații de presă din registru este stabilită în regulament de către Ministerul Culturii, fără a oferi detalii suplimentare cu privire la această procedură]. În cursul reuniunii sale de la Chișinău, delegația nu a fost informată cu privire la niciun detaliu referitor la registru, deoarece regulamentul va fi adoptat doar după adoptarea legii. Totuși, interlocutorii au confirmat că orice respingere a unei cereri de înregistrare poate fi, în orice caz, contestată în fața Curții Administrative a Republicii Moldova.

113. Indiferent dacă, în cele din urmă, înregistrarea va fi voluntară și în măsura în care aceasta va avea ca rezultat un statut juridic și drepturi dobândite, Comisia de la Veneția recomandă ca elementele esențiale privind înregistrarea publicațiilor de presă să fie prevăzute de legea privind mijloacele de informare în masă, mai curând decât de un act sub-statutar al Ministerului Culturii, inclusiv orice circumstanțe care conduc la anularea înregistrării. Pentru a asigura transparența proprietății mass-media, ar trebui stabilite sau armonizate proceduri echivalente pentru alte tipuri de mass-media decât publicațiile de presă, în măsura posibilului și ținând seama de diversitatea serviciilor mass-media.

E. Activitatea jurnaliștilor

1. Definiția jurnalistului

114. Articolul 1 din proiectul de lege privind mass-media oferă o definiție a jurnalistului. Potrivit proiectului, un jurnalist este „un creator individual de conținut mediatic care, în mod regulat și direct, desfășoară activități de culegere de informații de interes public și/sau social-general din orice sursă relevantă, de redactare și editare a acestor informații sub orice formă - text, fotografie, înregistrare video și/sau audio, desen, grafică etc., în vederea difuzării publice în orice mod, inclusiv prin intermediul mijloacelor de informare în masă, în scop informativ, educativ sau recreativ, cu privire la normele etice și deontologice ale profesiei”. Articolul 10 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă clarifică faptul că activitatea poate fi desfășurată pe baza unui contract cu un furnizor de servicii media sau ca jurnalist independent.

115. În opinia sa recentă cu privire la legislația privind mass-media din Armenia, Comisia de la Veneția a făcut referire la mai multe documente internaționale și la jurisprudența CEDO pentru a stabili dacă definiția jurnalistului este în conformitate cu standardele internaționale.⁹² În conformitate cu Recomandarea nr. R(2000)7 a Comitetului de Miniștri, un jurnalist este „orice persoană fizică sau juridică care este angajată în mod regulat sau profesional în colectarea și difuzarea de informații către public prin orice mijloace de comunicare în masă”⁹³. Începând cu anul 2000, o abordare mai flexibilă a statutului jurnalistului este aleasă atât la nivel internațional, cât și în legislația națională. În conformitate cu Recomandarea CM/Rec(2016)4, „definiția actorilor mass-media s-a extins ca urmare a noilor forme de mass-media în era digitală. Prin urmare, aceasta include alte persoane care contribuie la dezbaterea

⁹² Comisia de la Veneția și a Directoratului General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragrafele 53-59.

⁹³ Comitetul de Miniștri, [Recomandarea nr. R\(2000\)7](#) adresată statelor membre privind dreptul jurnaliștilor de a nu divulga sursele lor de informații.

publică și care desfășoară activități jurnalistice sau îndeplinesc funcții publice de supraveghere”.⁹⁴ Comitetul ONU pentru Drepturile Omului definește jurnalismul drept „o funcție împărtășită de o gamă largă de actori , inclusiv reporteri și analiști profesioniști cu normă întreagă, precum și bloggeri și alte persoane care se angajează în forme de autopublicare în presa scrisă, pe internet sau în altă parte.”⁹⁵

116. În acest context, Comisia de la Veneția a subliniat că, din moment ce definiția „jurnalist” are implicații semnificative pentru persoanele respective, acest concept ar trebui definit și interpretat în sens larg, extinzând supravegherea democratică de către mass-media a autorităților și a altor deținători de putere pentru a cuprinde cea mai largă gamă posibilă de activități jurnalistice. Aceasta include orice persoană angajată în căutarea și diseminarea de informații în cadrul „schimbului liber de opinii și idei”, care susține dreptul publicului de a primi asemenea materiale și de a fi informat în mod adecvat.⁹⁶

117. O definiție care ar exclude jurnaliștii fără contract de muncă sau contract individual (majoritatea liber-profesioniștilor) ar fi excesiv de restrictivă. Printre mai multe dezavantaje, jurnaliștii care nu sunt incluși nu s-ar putea înregistra și nu ar fi acreditați.⁹⁷ În plus, oportunitățile de comunicare digitală din prezent înseamnă că jurnalismul nu mai poate fi privit ca domeniul exclusiv al organizațiilor de știri. În consecință, distincția dintre un „jurnalist profesionist” angajat de o instituție de presă și alte persoane care produc conținut jurnalistic a devenit din ce în ce mai neclară. Prin urmare, un asemenea privilegiu ar trebui să se bazeze pe criterii funcționale, cum ar fi difuzarea de informații și idei în interes public, mai curând decât pe o definiție formală a jurnalistului.

118. Proiectul moldovean de definiție a „jurnalistului” se aliniază, în general, standardelor internaționale, adoptând o abordare funcțională care pune accentul pe colectarea și diseminarea informațiilor de interes public în diferite formate media. Spre deosebire de alte definiții criticate de Comisia de la Veneția, proiectul de lege moldovean privind mass-media nu se referă la „activitatea profesională” și este, în general, mai larg, incluzând jurnaliștii care lucrează pe bază de contract, precum și jurnaliștii independenți. De asemenea, pare să includă atât activități orientate spre profit, cât și alte activități.

119. În ciuda celor de mai sus, definiția din proiectul de lege privind mass-media introduce încă elemente limitative, precum cerința ca activitatea jurnalistică să fie desfășurată „în mod regulat și direct” și în conformitate cu normele etice și deontologice, care ar putea pune sub semnul întrebării caracterul său incluziv. Aceste condiții ar putea exclude actori netradiționali precum jurnaliștii cetățeni, bloggerii sau colaboratorii ocazionali, care sunt recunoscuți pe baza legislației internaționale privind drepturile omului ca meritând protecție atunci când îndeplinesc funcții jurnalistice. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea definiției „jurnalistului” în această privință, pentru a asigura incluziunea sa.

2. Drepturile și obligațiile jurnaliștilor

120. Articolul 11 din proiectul de lege privind mass-media reglementează autonomia profesională a jurnaliștilor și independența editorială. În consecință, jurnaliștii au dreptul de a refuza să elaboreze conținuturi media care contravin normelor, criteriilor și standardelor profesionale și etice ale jurnalismului, fără a fi sancționați. Ei nu pot fi concediați din cauza exprimării unor opinii și idei în conformitate cu politica editorială a reclamantului, cu normele

⁹⁴ Comitetul de Miniștri, [Recomandarea CM/Rec\(2016\)4](#) adresată statelor membre privind protecția jurnalismului și siguranța jurnaliștilor și a altor actori din mass-media, paragraful 4.

⁹⁵ Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr. 34 privind articolul 19](#), paragraful 44.

⁹⁶ CEDO, *Gillberg v. Suedia* [MC], cererea nr. 41723/06, 2012, paragraful 95, 3 aprilie 2012. Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraful 46.

⁹⁷ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragrafele 46 și 53.

profesionale și cu standardele etice aplicabile. De asemenea, jurnaliștii au dreptul de a nu dezvălui identitatea sursei de la care au obținut informații.

121. Articolul 13 din proiectul de lege privind mass-media stabilește o listă detaliată de drepturi și obligații ale jurnaliștilor moldoveni și străini. Printre acestea se numără dreptul de a obține informații de interes public de la furnizorii de informații; de a proteja confidențialitatea surselor; de a avea acces liber la sursele oficiale de informații (inclusiv de către autoritățile publice); de a se exprima liber; de a beneficia de protecție împotriva intimidării sau hărțuirii și de a refuza să producă materiale care contravin principiilor etice. Jurnaliștilor nu li se poate refuza acreditarea pentru niciun eveniment organizat de către entități/autorități din sectorul public sau un eveniment organizat de alte entități care implică participarea reprezentanților mass-media. În ceea ce privește obligațiile, în conformitate cu alineatele (3) și (8), înainte de a publica o informație, un jurnalist este obligat să verifice originea, veridicitatea și caracterul complet al informației. Jurnaliștii au obligația, printre altele, să respecte principiile etice; să asigure acuratețea, imparțialitatea și echilibrul informațiilor prezentate, inclusiv verificarea surselor și evitarea denaturării faptelor și să respecte confidențialitatea surselor de informații. De asemenea, ei trebuie să respecte drepturile fundamentale ale omului; să promoveze pluralismul și diversitatea opiniilor; să utilizeze doar mijloace legale și etice pentru a obține informații; să prevină și să combată difuzarea discursului instigator la ură, rasism etc. și să considere plagiatul, calomnia, acceptarea de remunerații ilicite etc. drept abateri profesionale grave.

122. Proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă reglementează în detaliu drepturile și obligațiile jurnaliștilor. Lista pare a fi suficient de cuprinzătoare și sunt prevăzute suficiente dispoziții pentru a asigura drepturile jurnaliștilor, de asemenea în contextul EMFA. În conformitate cu considerentul nr. 14 din EMFA, beneficiarii serviciilor mass-media ar trebui să poată avea acces la servicii mass-media de calitate, care au fost produse de jurnaliști în mod independent și în conformitate cu standardele etice și jurnalistice. Accesul la servicii media de calitate ar trebui să fie asigurat prin prevenirea tentativelor de reducere la tăcere a jurnaliștilor, de la amenințări și hărțuire până la cenzură și anularea opiniilor disidente. Considerentul nr. 19 afirmă că baza pentru producerea unui conținut media demn de încredere o constituie sursele. Prin urmare, este esențial să se protejeze capacitatea jurnaliștilor de a colecta, verifica faptele și analiza informațiile. Jurnaliștii ar trebui să se poată baza pe o protecție solidă a surselor jurnalistice și a comunicațiilor confidențiale, inclusiv protecția împotriva interferențelor nejustificate și a utilizării tehnologiilor de supraveghere. În acest context, nu reiese clar din art. 13 alin. 13 din proiectul de lege privind mass-media dacă există vreo responsabilitate a furnizorilor de informații pentru refuzul nefondat de a oferi jurnaliștilor informații de interes public, și anume pentru încălcarea dreptului jurnalistului prevăzut la articolul 13 alineatul (1) litera (a). 13(1)(a). Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă stabilirea explicită a responsabilităților în cazurile de refuz nejustificat de a furniza jurnaliștilor informații de interes public, astfel cum se prevede pe baza articolului 13 alineatul (1) litera (a).

123. În ceea ce privește utilizarea tehnologiilor de supraveghere, articolul 9 alineatul (1) litera (c) din amendamentele la CSMA și articolul 8 alineatul (3) litera (c) din proiectul de lege privind mass-media împiedică statul să instaleze spyware pe dispozitivele jurnaliștilor, ale furnizorilor de servicii media și ale personalului editorial. Aceste dispoziții recunosc rolul important al protecției surselor.⁹⁸ Articolul 8 alineatul (3) litera (c) din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă stabilește motive detaliate pentru excepțiile de la această interdicție (de exemplu, în contextul urmăririi penale a unor infracțiuni deosebit de grave), în timp ce articolul 8 alineatul (4) asigură proporționalitatea, și anume prin faptul că restricțiile

⁹⁸ Acest principiu decurge din articolul 4 alineatul (3) din EMFA, care prevede că statele se asigură că sursele jurnalistice și comunicațiile confidențiale sunt protejate în mod eficient. *Inter alia*, statele nu obligă furnizorii de servicii media sau personalul acestora să divulge informații legate de sursele jurnalistice și, în special, nu instalează programe de supraveghere intruzivă pe niciun material utilizat de furnizorii de servicii media, de personalul editorial al acestora sau de orice persoană care ar putea deține informații legate de surse jurnalistice sau de comunicări confidențiale.

trebuie să fie prevăzute de lege și să fie necesare într-o societate democratică în interesul securității naționale, al integrității teritoriale, pentru prevenirea infracțiunilor etc.

124. Acest lucru este în mare măsură în conformitate cu ceea ce s-a afirmat în documente recente ale Comisiei de la Veneția, în care s-a afirmat că „legislația ar trebui să definească în mod strict posibilele ținte ale măsurilor de supraveghere și să prevadă că anumite categorii de persoane ale căror interacțiuni pot fi protejate de privilegiul profesional, precum și jurnaliștii, sunt în principiu excluse, cu anumite excepții limitate. În cazul în care se pretinde, din motive justificate, că asemenea persoane comit o infracțiune specifică, definită și gravă și reprezintă o amenințare specifică definită la adresa securității naționale și că, prin urmare, este necesară o investigație ordonată de Curte, Comisia de la Veneția consideră, în conformitate cu jurisprudența CEDO, că trebuie aplicate standarde mult mai stricte, inclusiv standarde mai ridicate înainte de aprobarea operațiunilor de supraveghere și o supraveghere internă și externă mai exigentă.”⁹⁹

125. În ciuda celor de mai sus, se pare că proiectele de legi nu prevăd suficient un echivalent al unei autorizații judiciare sau al unui mecanism de supraveghere, ceea ce este problematic. În plus, dispoziția de la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din amendamentele la CSMA este mai curând lipsită de detalii și nu prevede excepții de la interdicția de ingerință și nici nu stabilește criterii legate de proporționalitate. De asemenea, domeniul de aplicare al protecției este diferit de cel al articolului 8 alineatul (3) litera (c) din proiectul de lege privind mass-media, în special pentru că acesta din urmă se aplică furnizorilor de servicii media în general, în timp ce CSMA se referă doar la furnizorii de servicii media audiovizuale.

126. Comisia de la Veneția recomandă ca orice interferență cu activitățile furnizorilor de servicii media, inclusiv utilizarea tehnologiilor de supraveghere, să facă obiectul unor condiții juridice clar definite, inclusiv autorizarea judiciară sau independentă prealabilă sau promptă, supravegherea eficientă și respectarea strictă a principiilor legalității, necesității și proporționalității. Dispozițiile relevante ar trebui armonizate între diferitele proiecte de lege pentru a asigura garanții egale și adecvate pentru toți jurnaliștii, indiferent de tipul de mass-media.

3. Înregistrarea jurnaliștilor independenți

127. Articolul 12 din proiectul de lege privind mijloacele de informare în masă creează un registru pentru jurnaliștii independenți, iar statutul de jurnalist independent se dobândește doar prin înregistrarea în registru [articolul 12 alineatul (1)]. În timp ce dispozițiile din proiectul de lege examinat de Comisia de la Veneția prevăd că înregistrarea este obligatorie, delegația a fost informată de către autorități, în timpul întâlnirilor de la Chișinău, că acestea iau în considerare posibilitatea ca înregistrarea să fie voluntară, dar condiționată de acordarea anumitor avantaje jurnaliștilor independenți (de asemenea, de a fi eligibili pentru a primi finanțare publică sau de a fi acreditați cu aceleași drepturi și acces acordate observatorilor electorali), sau de accelerarea procedurilor aferente.

128. Registrul este deținut de Ministerul Culturii care, la fel ca Registrul publicațiilor de presă, este gestionat în conformitate cu un regulament aprobat de minister [articolul 12 alineatul (2) din Legea privind mijloacele de informare în masă]. Pentru ca jurnalistul să fie înregistrat, trebuie îndeplinite cumulativ mai multe condiții, inclusiv furnizarea de dovezi privind desfășurarea de activități specifice jurnalismului; desfășurarea de activități jurnalistice cu

⁹⁹ Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2024\)043](#), Raport privind o reglementare a programelor spion în conformitate cu preeminența dreptului și drepturile omului, paragraful 93-96. Comisia subliniază că asemenea măsuri sunt permise doar în cele mai excepționale circumstanțe, datorită rolului de câine de pază al jurnalismului. Instrumente precum *Pegasus* prezintă riscuri grave pentru viața privată a jurnaliștilor, protecția surselor și libertatea de exprimare. Legislatorii trebuie să definească în mod strict țintele de supraveghere, să excludă în general jurnaliștii și să aplice garanții stricte atunci când supravegherea este justificată în cazuri excepționale.

normă întreagă sau parțială, ca activitate de bază sau principală; neangajarea în activități incompatibile cu profesia [articolul 12 alineatul (3)]. Ca alternativă la aceste criterii, înregistrarea este posibilă atunci când Consiliul de Presă a emis o opinie corespunzătoare [articolul 12 alineatul (4)]. Cererea trebuie să conțină numele, data și locul nașterii, domiciliul sau reședința; locul de desfășurare a activității și cetățenia [articolul 12 alineatul (5)]. Jurnaliștii independenți care nu s-au angajat să respecte Codul deontologic al jurnalistului nu pot fi înregistrați [articolul 12 alineatul (8)].

129. Comisia de la Veneția a subliniat că, în principiu, acreditarea nu trebuie să fie o condiție prealabilă pentru exercitarea activităților jurnalistice, care sunt protejate de libertatea de exprimare și de dreptul de acces la informație, în special atunci când aceasta nu este precizată.¹⁰⁰ În consecință, introducerea înregistrării obligatorii ca cerință pentru obținerea statutului de jurnalist independent nu este doar descurajantă, ci riscă să constituie o restricție nejustificată, incompatibilă cu aceste drepturi fundamentale. În acest sens, Observația generală nr. 34 a Comitetului ONU pentru drepturile omului prevede că „jurnalismul este o funcție împărtășită de o varietate largă de actori, inclusiv profesioniști, reporteri și analiști cu normă întreagă, precum și bloggeri și alte persoane care se angajează în forme de autopublicare în presa scrisă, pe internet sau în altă parte, iar sistemele generale de stat de înregistrare sau licențiere a jurnaliștilor sunt incompatibile cu paragraful 3 [al articolului 19 din PIDCP].”¹⁰¹ În contextul acestor opinii anterioare și al standardelor internaționale, articolul 12 din proiectul de lege privind mass-media ridică probleme, iar Comisia de la Veneția recomandă reconsiderarea înregistrării jurnaliștilor independenți. Înregistrarea obligatorie nu ar trebui să fie o cerință pentru dobândirea statutului de jurnalist independent.

130. Fără a aduce atingere celor de mai sus, în cazul în care autoritățile procedează la introducerea unui sistem de înregistrare voluntară, este imperativ ca cerințele asociate să rămână proporționale și să nu fie excesiv de împovărătoare. După cum s-a menționat anterior, înregistrarea jurnaliștilor independenți, astfel cum este detaliată în prezent pe baza articolului 12 din proiectul de lege privind mass-media, chiar dacă este voluntară, ridică probleme legate atât de principiul legalității, cât și de cel al securității juridice.¹⁰² Cadrul juridic ar trebui revizuit pentru a se asigura că toate condițiile procedurale și de fond pentru înregistrare sunt clar stabilite prin lege și nu lăsate la latitudinea unei autorități executive, asemenea Ministerului Culturii. În ciuda dispozițiilor articolului 17 alineatul (2) din proiectul de lege privind mass-media, relația (dacă există) dintre Consiliul de Presă și Ministerul Culturii în ceea ce privește Registrul jurnaliștilor independenți ar putea fi clarificată în continuare. Având în vedere funcția jurnaliștilor de gardieni publici într-o societate democratică, colectarea de date personale detaliate de către autoritățile de stat ca parte a procesului de înregistrare poate genera riscuri sistemice, inclusiv interferențe potențiale cu independența jurnalistică și efecte descurajatoare.¹⁰³ Prin urmare, ar trebui luată în considerare încredințarea menținerii unui asemenea registru unui organ independent, de preferință unul bazat pe principiile autoreglementării.

131. De asemenea, este esențial să se asigure că orice cerințe de înregistrare nu impun sarcini disproporționate care ar putea restricționa accesul la statutul de jurnalist pentru o gamă largă de actori. De exemplu, condiționarea înregistrării de condiția ca jurnalismul să fie ocupația primară sau principală a reclamantului pare restrictivă în mod nejustificat, deoarece activitatea jurnalistică poate fi desfășurată în mod legitim cu jumătate de normă sau în mod secundar. În mod similar, cerința de a dovedi implicarea în activități jurnalistice riscă să excludă actorii media emergenți sau netradiționali și să submineze astfel pluralismul media.

¹⁰⁰ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.* 50; Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Democrație și Demnitate Umană (DGII), [CDLAD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragraful 92.

¹⁰¹ Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, [Comentariul general nr.34 privind articolul 19](#), paragraful 44.

¹⁰² Comisia de la Veneția, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, paragrafele de referință II.A.4.iii., II.B.3 și II.B.5..

¹⁰³ Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența dreptului (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraful 50 .

Dispoziția care interzice înregistrarea celor care nu aderă în mod explicit la un anumit cod deontologic ar putea reprezenta, de asemenea, un obstacol nejustificat în calea pluralismului și a diversității editoriale.

F. Publicitatea de stat

132. Proiectul de modificare a Legii privind publicitatea consacră o secțiune specială, capitolul II¹, publicității de stat. Publicitatea de stat se referă la conținutul promoțional sau informațional plătit difuzat de către sau în numele entităților din sectorul public prin intermediul serviciilor media sau al platformelor online, pe baza unor contracte oficiale. Fondurile publice pentru publicitatea de stat trebuie să fie alocate prin proceduri transparente, obiective și nediscriminatorii, utilizând criterii cunoscute public. În cazul în care cheltuielile anuale pentru publicitate depășesc 100 000 de lei, trebuie organizată o licitație publică anunțată în Buletinul achizițiilor publice. Atât instituțiile publice, cât și furnizorii de media sunt obligați să publice rapoarte anuale care să detalieze cheltuielile și furnizorii de servicii. Agenția pentru Achiziții Publice supraveghează conformitatea și publică propriul său raport anual privind achizițiile publice de publicitate.

133. Nu există instrumente internaționale obligatorii care să reglementeze în mod specific publicitatea de stat, dar mai multe organizații internaționale au elaborat standarde neobligatorii care promovează transparența, responsabilitatea și conduita etică în comunicarea publică. Astfel, Consiliul Europei pledează pentru transparență, independență editorială și alocarea echitabilă a resurselor publice în publicitatea de stat.¹⁰⁴ Acesta solicită ca mesajele sponsorizate de stat să fie clar etichetate, să fie nepartizane și să nu facă obiectul interferențelor politice, în special în timpul alegerilor. De asemenea, aceste standarde descurajează capturarea mass-mediei, îndemnând guvernele să nu folosească fondurile de publicitate pentru a influența mass-media.

134. Regulamentul moldovenesc este, în principiu, în conformitate cu aceste standarde. Acesta definește clar publicitatea de stat, o diferențiază de anunțurile publice urgente făcute în interes public și impune ca o asemenea publicitate să fie plătită și contractată în mod transparent. Includerea cerințelor privind etichetarea și identificarea conținutului asigură conformitatea cu Recomandarea CM/Rec(2022)11 a Consiliului Europei.

135. Proiectul respectă principiul nepartizanatului prin indicarea modului în care poate fi utilizată publicitatea de stat în timpul perioadelor electorale. Prin articolul 11¹ alineatul (4) din proiectul de lege privind mass-media, „în perioada electorală, publicitatea de stat este difuzată pe baza condițiilor prevăzute la articolul 17 alineatul (2)”. Articolul 17 alineatul (2) indică faptul că „în perioada electorală a alegerilor generale, se difuzează doar mesaje de interes public aprobate de Comisia Electorală Centrală”.

136. Procedura și condițiile de aprobare sunt reglementate de articolul 90 alineatul (4) din Codul electoral și de Regulamentul privind procedura de difuzare și transmitere a publicității politice și electorale și a mesajelor de interes public adoptat de CEC la 4 august 2023 (Regulamentul nr. HCEC1155/2023). În conformitate cu regulamentul, președintele CEC formează un grup de lucru, care va trebui să emită în termen de trei zile o opinie cu privire la mesajele transmise de instituțiile statului. După aceasta, CEC va avea la dispoziție încă trei zile pentru a lua o decizie cu privire la publicarea mesajelor transmise de diverse instituții. Restricția urmărește să prevină utilizarea resurselor publice în scopuri politice partizane. Aceasta este în conformitate cu standardele internaționale, care subliniază faptul că, în perioadele sensibile ale alegerilor, comunicarea publică trebuie să fie lipsită de părtinire

¹⁰⁴ A se vedea Comitetul Miniștrilor, [Recomandarea CM/Rec\(2022\)11](#), *op. cit.*; și Comitetul director pentru mass-media și societatea informațională al Consiliului Europei, [CDMSI\(2021\)009](#), Notă de orientare privind prioritizarea conținutului de interes public online, 2 decembrie 2021.

politică și utilizată doar pentru a informa publicul cu privire la chestiuni de interes public esențial.

137. Totuși, rămâne neclar dacă deciziile CEC sunt supuse controlului judiciar. Articolul 90 alineatul (11) din Codul electoral, care prevede că „refuzul de a difuza sau de a publica, pe baza condițiilor prevăzute de prezentul cod, publicitate electorală plătită sau gratuită poate fi contestat la Curte”, nu pare să se aplice publicității politice și mesajelor de interes public.

138. Procedurile de alocare a fondurilor publice, bazate pe criterii transparente, obiective și nediscriminatorii, sunt în general conforme cu standardele internaționale. Prin obligația de a organiza licitații deschise pentru contractele care depășesc un prag stabilit și prin obligația de raportare publică atât de către instituțiile de stat, cât și de către furnizorii de servicii media, regulamentul promovează transparența, în conformitate cu Nota de orientare privind conținutul de interes public. Desemnarea unei autorități de monitorizare (Agenția pentru Achiziții Publice) asigură supravegherea.

IV. Concluzii

139. Prin scrisoarea din 27 martie 2025, dl Igor Grosu, Președintele Parlamentului Republicii Moldova, a solicitat opinia Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei cu privire la un pachet legislativ privind reglementarea mass-media, care include proiectul de lege privind mass-media, proiectul de lege de modificare a CSMA și proiectul de lege de modificare a Legii cu privire la publicitate.

140. Modificările aduse CSMA vizează asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru furnizorii media, inclusiv pentru platformele de partajare video, împreună cu o supraveghere mai strictă a dezinformării și a urii. Cel mai important, acestea abordează preocupările cu privire la independența organelor publice și de reglementare. Modificările aduse Legii privind publicitatea urmăresc să îmbunătățească transparența și echitatea în publicitate. Legea propusă privind mass-media este menită să consolideze și să armonizeze reglementările existente privind mass-media, inclusiv presa scrisă, online și audiovizuală. Aceasta se concentrează pe consolidarea pluralismului mass-media, îmbunătățirea accesului public la informații și creșterea transparenței proprietății mass-media. Noi dispoziții privind activitatea, drepturile și obligațiile jurnaliștilor se regăsesc atât în amendamentele la CSMA, cât și în proiectul de lege privind mass-media.

141. Standardele internaționale cheie care protejează libertatea și pluralismul mass-media sunt consacrate, *inter alia*, în articolul 10 din CEDO, astfel cum este interpretat de CEDO. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat faptul că statele au obligații atât negative, cât și pozitive de a proteja libertatea de exprimare, în special în sectorul audiovizual, inclusiv de a asigura un pluralism autentic, de a preveni dominația actorilor politici sau economici puternici și de a garanta accesul publicului la diverse puncte de vedere. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei subliniază importanța independenței editoriale, a pluralismului mass-media și a transparenței proprietății mass-media ca garanții vitale. În plus, standardele Consiliului Europei și Comisia de la Veneția, în opiniile sale, au subliniat importanța unor proceduri transparente, bazate pe merit, de numire și demitere a autorităților de reglementare, fără interferențe politice, și au subliniat rolul esențial al mecanismelor de autoreglementare independente și bine susținute, precum consiliile de presă și mass-media, în promovarea responsabilității mass-media și a standardelor profesionale, în special în mediul digital.

142. De la început, Comisia de la Veneția salută faptul că recomandările sale anterioare au fost parțial puse în aplicare, prin eliminarea unor termeni vagi și generali, precum „propaganda agresiunii militare”, „conținut extremist”, „conținut de natură teroristă” din lista conținuturilor interzise, și că termenul „securitate informațională” a fost înlocuit cu „securitate națională”. De asemenea, Comisia de la Veneția constată că textele pe care le analizăm propun acum abrogarea dispozițiilor articolului 17 alineatul (4) din CSMA, care interzic difuzarea

programelor audiovizuale cu conținut informativ, informativ-analitic, militar și politic produse în afara UE și a statelor care nu au ratificat ECTT, cu excepția programelor fără conținut militarist. Totuși, de asemenea, constată că alte recomandări rămân nesoluționate.

143. Comisia de la Veneția salută obiectivul de a asigura independența Consiliului Audiovizualului și a radiodifuzorului public, Teleradio Moldova. Comisia de la Veneția consideră că amendamentele propuse privind componența și numirea organelor independente au potențialul de a consolida rolul organelor de reglementare. În pofida acestor îmbunătățiri, ar trebui introduse dispoziții legale suplimentare pentru a asigura transparența proceselor de selecție publică, pentru a reduce riscul de interferență politică și pentru a încorpora garanții procedurale esențiale.

144. Comisia de la Veneția remarcă eforturile de armonizare a cadrului juridic moldovenesc cu standardele UE în domeniul audiovizualului, libertății presei, drepturilor și obligațiilor jurnaliștilor și publicității de stat. Obiectivele de asigurare a transparenței proprietății mass-media și de promovare a pluralismului mass-media sunt lăudabile. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția continuă să identifice anumite lacune atunci când sunt evaluate în raport cu standardele Consiliului Europei. În plus, Comisia de la Veneția constată că mai multe dispoziții referitoare la înregistrarea furnizorilor de servicii media și a jurnaliștilor independenți sunt lăsate la latitudinea actelor administrative și a regulamentelor.

145. Prin urmare, Comisia de la Veneția face următoarele recomandări cheie:

- Domeniul de aplicare material și definițiile aferente ale pachetului legislativ ar trebui revizuite și armonizate pentru a evita lacunele juridice și suprapunerile domeniilor de reglementare, în special definițiile „mass-media” și „publicație de presă”.

- Metoda de numire a Consiliului de Supraveghere și Dezvoltare al Teleradio Moldova între Consiliul Audiovizualului și Consiliul de Presă ar trebui reconsiderată. Se recomandă restabilirea implicării diferitelor organizații ale societății civile în procedurile de numire a unor membri ai acestui Consiliu, asigurându-se astfel reprezentarea intereselor publicului în cadrul Consiliului.

- Legea ar trebui să precizeze în continuare criteriile și procedurile de numire a membrilor Consiliului Audiovizualului propuși de organizațiile societății civile, ai Consiliului de Supraveghere și Dezvoltare al radiodifuzorului public, precum și a directorului general al acestuia, în vederea reducerii autorității discreționare și a stabilirii unor garanții procedurale.

- Rolul Consiliului de Presă ar trebui definit mai clar, în special în ceea ce privește competențele sale de executare și efectul juridic al deciziilor sale. Ar trebui să se precizeze că deciziile sale, în măsura în care afectează drepturile jurnaliștilor și ale furnizorilor de servicii media, sunt supuse controlului jurisdicțional.

- Furnizorilor de servicii media afectați de sancțiuni grave, în special în cazul suspendării sau încetării emisiei, ar trebui să li se acorde suficient timp pentru a iniția proceduri judiciare, iar asemenea măsuri ar trebui suspendate până când o instanță decide dacă acestea ar trebui să rămână în vigoare. În plus, Curtea ar trebui să aibă autoritatea de a suspenda aplicarea oricărei sancțiuni în orice etapă, indiferent de natura sau de gravitatea acesteia. Posibilitatea de a suspenda serviciile media audiovizuale pe baza articolului 17¹ alineatul (6) din CSMA ar trebui armonizată cu regimul de sancțiuni de la articolul 84 alineatul (1).

- Dispozițiile privind înregistrarea jurnaliștilor independenți de la articolul 12 din proiectul de lege privind mass-media sunt îngrijorătoare și ar trebui reconsiderate. Înregistrarea obligatorie nu ar trebui să fie o cerință pentru dobândirea statutului de jurnalist independent. Drepturile jurnaliștilor, în special în ceea ce privește utilizarea tehnologiilor de

supraveghere, ar trebui aliniate la standardele internaționale, iar responsabilitățile ar trebui stabilite în mod explicit în cazurile de refuz nejustificat de a furniza jurnaliștilor informații de interes public.

- Elementele esențiale privind înregistrarea publicațiilor de presă ar trebui să fie prevăzute în legea privind mass-media, mai curând decât printr-un act subsecvent al Ministerului Culturii.

146. De asemenea, următoarele recomandări din Opinia din 2022 nu au fost încă puse în aplicare:

- Modificarea articolului 5 alineatul (2) din CSMA și clarificarea suplimentară a standardelor de calitate care se aplică pentru a determina din ce țări pot fi achiziționate programele audiovizuale

147. Pe lângă recomandările-cheie menționate mai sus, Comisia de la Veneția recomandă de asemenea o armonizare la nivel global a dispozițiilor din pachetul legislativ privind obligațiile furnizorilor de servicii media, ale furnizorilor de servicii media audiovizuale, ale platformelor de partajare video și ale publicațiilor de presă, *inter alia* în ceea ce privește aspectele legate de transparența proprietății, înregistrarea și evaluarea concentrării media, inclusiv obligațiile de a-și notifica intenția de a fi parte la o posibilă concentrare. În plus, cerințele de transparență pentru furnizorii de servicii media în conformitate cu articolul 15 din Legea privind mass-media ar trebui să fie echilibrate, pentru a se asigura că acestea nu afectează pluralismul mass-media. De asemenea, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea definițiilor „mass-media” și „jurnalist” pentru a include jurnaliștii cetățeni, bloggerii sau colaboratorii ocazionali, care sunt recunoscuți pe baza legislației internaționale privind drepturile omului ca meritând protecție atunci când îndeplinesc funcții jurnalistice. În plus, competențele Consiliului Audiovizualului în ceea ce privește dezinformarea și informațiile de calitate ar trebui să fie clar definite pentru a asigura previzibilitatea juridică, pentru a preveni discreția excesivă și pentru a proteja libertatea de exprimare prin evitarea efectelor descurajante.

148. Alte recomandări pot fi găsite în conținutul opiniei.

149. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților moldovene pentru asistență suplimentară în această chestiune.