



Evaluarea cadrului juridic de reglementare și autoreglementare a activității mass-media în Republica Moldova

Autoare: Tatiana Puiu și Olga Guțuțui

Chișinău, 2018

Studiul a fost elaborat în cadrul proiectului „Presă în sprijinul democrației, incluziunii și responsabilității în Moldova” (MEDIA-M), realizat de CJI și Internews, cu susținerea financiară a USAID.

Evaluarea cadrului juridic de reglementare și autoreglementare a activității mass-media în Republica Moldova

Introducere.....	2
Secțiunea I: Contextul și cadrul general de reglementare a activității mass-media în Republica Moldova.....	3
A. Norme generale privind reglementarea mass-media scrisă și online.....	10
B. Norme generale privind reglementarea mass-media audiovizuală.....	15
Secțiunea II: Autoreglementarea mass-media în Republica Moldova.....	25
A. Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova.....	26
B. Codul de conduită al radiodifuzorilor.....	30
C. Produsul jurnalistic: între reglementare și autoreglementare.....	31
Secțiunea III. Reglementări privind activitatea economică a mass-media.....	34
A. Regimul proprietății mass-media.....	34
B. Evaluarea cadrului juridic privind reglementarea domeniului publicității.....	36
C. Facilitățile fiscale și subvențiile directe pentru activitatea mass-media.....	38
Concluzii și recomandări.....	43

Introducere

Situația și cadrul juridic de reglementare și autoreglementare a activității mass-media din Republica Moldova nu a fost studiată detaliat până acum. În ultimii ani acest subiect a fost abordat sumar, fragmentat pe domenii (publicitate, accesul la informație și datele cu caracter personal, libertatea de exprimare și defăimarea etc.), fără o analiză amplă a aspectelor defectuoase care contribuie la stagnarea evoluției mass-media într-o societate democratică.

Studiul “Evaluarea cadrului juridic de reglementare și autoreglementare a activității mass-media în Republica Moldova” reprezintă o cercetare generală care și-a propus să analizeze situația curentă privind normele juridice de activitate, inclusiv economică, a presei scrise, audiovizuale și presei online, dar și normele deontologice, în raport cu bunele practici existente în spațiul comunitar. A fost analizată legislația națională în raport cu standardele internaționale și comunitare, precum și cercetările de specialitate relevante.

Scopul studiului este de a evalua cadrul de reglementare a mass-media și de a formula propuneri de îmbunătățire a acestuia, astfel încât să contribuie la dezvoltarea spațiului media autohton și la asigurarea respectării dreptului la libertatea de exprimare și informare.

Cercetarea pune la dispoziție atât o evaluare a normelor generale de reglementare a activității mass-media, cât și a celor speciale. Pentru fiecare segment s-au făcut referințe exacte la prevederile legislației comunitare și la Recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Rezultatele cercetării au fost raportate la condițiile actuale în care își desfășoară activitatea instituțiile mass-media, astfel încât să putem identifica și scoate în evidență carențele legislative. Acest lucru va permite găsirea soluțiilor legale necesare privind consolidarea domeniului mediatic, înlăturarea funcționării defectuoase și aplicării arbitrare a legislației și asigurarea transparenței pe cele mai importante dimensiuni: gradul de concentrare a proprietății media și funcționarea pieței de publicitate, asigurarea unui cadru instituțional funcțional care să elimine practicile monopoliste și să asigure o concurență loială pentru toți subiecții media din Republica Moldova etc.

Studiul vine în final cu unele recomandări de optimizare a cadrului național de reglementare a activității mass-media în Republica Moldova.

Secțiunea I: Contextul și cadrul general de reglementare a activității mass-media în Republica Moldova

Normele juridice care reglementează activitatea mass-media sunt fundamentate și determinate de potențialul impact sporit al mass-media asupra societății și asupra drepturilor fundamentale. Având în vedere importanța majoră a presei pentru dezvoltarea democrației, Consiliul Europei a elaborat timp de mai mulți ani un set extins de standarde pentru a ajuta factorii de decizie naționali din statele membre să reglementeze domeniul mass-media și implicit să garanteze dreptul la libertatea de exprimare, prevăzut de art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele societății democratice și o condiție pentru progresul și împlinirea persoanei¹. La nivel internațional și regional dreptul la libertatea de exprimare își are sorginea în Declarația Universală a Drepturilor Omului din anul 1948, Pactul internațional ONU cu privire la drepturile civile și politice, împreună cu Protocolul facultativ ce-l însoțește, precum și în Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat o serie de măsuri juridice și diverse politici referitoare la aspectele activității mass-media, precum: protecția surselor de informare ale jurnaliștilor; mass-media și alegerile; independența serviciului public de radiodifuziune; protecția deținătorilor de drepturi; transparența și pluralismul mass-media; drepturile exclusive pentru radiodifuzarea evenimentelor majore; discursul care incită la ură; independența și funcțiile autorităților de conducere în sectorul radiodifuziunii; libertatea comunicării pe Internet; punerea la dispoziție a informației privind procedurile penale prin intermediul media; libertatea dezbaterilor politice în media etc.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa a subliniat mereu că, din moment ce libertatea de expresie constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, garanțiile acordate presei au o importanță cu totul deosebită, iar în cauza *Lingesn contra Austriei* ea a precizat rolul presei astfel: “Dacă presa nu trebuie să depășească limitele prevăzute în special pentru protejarea reputației altuia, ei îi incumbă obligația de a comunica informații și idei asupra problemelor dezbătute pe arena politică, precum și cele care privesc alte sectoare de interes public. La funcția sa, care constă în a difuza, se adaugă dreptul pentru public de a primi aceste informații”².

Într-o nouă Recomandare³, adoptată la 7 martie 2018, Comitetul de Miniștri subliniază faptul că progresele înregistrate în tehnologia informațională au un impact enorm asupra funcționării sectorului mass-media și asupra pluralismului media. În contextul prezentei Recomandări, mijloacele de informare în masă includ presa scrisă, audiovizualul și media online.

Într-o altă Recomandare⁴, adoptată la 7 noiembrie 2007, Comitetul de Miniștri subliniază că termenul "mass-media" se referă la cei responsabili pentru crearea periodică a informațiilor și a

¹ Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova 28/2015, § 47

² Corneliu Bîrsan, “Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole.” Vol. I. Drepturi și libertăți, pag. 743, Editura All Beck, București 2005

³ Recomandarea CM/Rec(2018)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la pluralismul mijloacelor mass-media și diversitatea conținutului mediatic

⁴ Recomandarea CM/Rec(2007)15 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la măsurile de reflectare a campaniei electorale de către mass-media

conținutului și difuzarea acestora, asupra cărora există responsabilitate editorială, indiferent de mijloacele și tehnologiile folosite pentru diseminare, și care ar putea avea un impact asupra publicului larg. Acestea ar putea include, printre altele, presa scrisă (ziare, publicații periodice) și mass-media difuzate pe rețelele de comunicații electronice, cum ar fi mass-media audiovizuală (radio, televiziune și alte servicii media audiovizuale liniare), servicii de știri online (cum ar fi edițiile online de ziare și buletine de știri) și servicii media audiovizuale neliniare (cum ar fi televiziunea la cerere). Cadrul juridic național⁵ definește mass-media drept un mijloc de informare în masă, tipărit sau electronic, precum și jurnalistul.

Libertatea de exprimare a mass-media este un drept esențial în sistemul constituțional al Republicii Moldova. Legislația națională în domeniul mass-media, fiind ajustată în mare parte standardelor Consiliului Europei și fiind în proces de continuă îmbunătățire, conține reglementări pentru presa scrisă, audiovizual și mai puțin pentru presa online.

În luna iunie 2017 a fost instituit Grupul de Lucru privind perfecționarea legislației mass-media⁶, care activează sub auspiciul Parlamentului Republicii Moldova, iar subgrupurile tematice și-au propus să vină cu recomandări de ordin legislativ privind reglementarea activității mass-media. Cele mai importante acte naționale care reglementează activitatea mass-media în Republica Moldova (unele dintre ele sunt evaluate pentru a fi ajustate standardelor comunitare în cadrul subgrupurilor tematice parlamentare) sunt următoarele:

- **Constituția Republicii Moldova** (adoptată la 29 iulie 1994) - garantează libertatea opiniei și a exprimării (art. 32) și dreptul la informație (art. 34). În calitate de garant al Constituției, Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, a adoptat soluții cu impact asupra cadrului legal în materia libertății de exprimare și accesului la informație. Rezumatul comprehensiv al hotărârilor Curții Constituționale pe domeniul libertății de exprimare și dreptului la informație se conține în publicația „*COMPENDIU al jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova (1995-2017)*”⁷;
- **Codul civil** (Legea nr.1107-XV din 06.06.2002) – art. 16 conține norme generale privind apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale. De asemenea, sunt reglementate formele de organizare a persoanei juridice, aplicabile și entităților de presă. Până în anul 2010, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat în mai mult de 10 hotărâri că dosarele cu privire la defăimare au fost soluționate de către instanțele judecătorești moldovenești cu încălcarea libertății de exprimare, garantate de art. 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului. Aceasta se datorează faptului că instanțele naționale examinau cauzele prin prisma art. 16 Cod civil care acordă prioritate onoarei, demnității și reputației profesionale, iar libertatea de exprimare era interpretată excesiv și formalist. Pentru a reduce semnificativ posibilitatea încălcării dreptului la libera exprimare în cazurile de defăimare și violare a vieții private, Legislativul, în anul 2010, a adoptat Legea cu privire la libertatea de exprimare;

⁵ Art. 2 din Legea cu privire la libertatea de exprimare

⁶ <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=%2bzipVF%2foXX9E%3d&tabid=255&language=ro-RO>

⁷ Alexandru Tănase, Rodica Secrieru, Lilia Rusu, Maria Strulea, Natalia Vilcu-Bajurean „COMPENDIU al jurisprudenței Curții Constituționale al Republicii Moldova (1995-2017)”, ediție publicată cu susținerea Proiectului Uniunii Europene „Suport pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova”, Editura Wolters Kluwer, România.

- **Codul contravențional** (Legea nr. 218 din 24.10.2008) – reglementează injuria (art. 69) și calomnia (art. 70), iar pentru încălcarea legislației privind accesul la informație sunt prevăzute sancțiuni de până la 50 de unități convenționale aplicate persoanei cu funcție de răspundere (art. 71);

- **Codul penal** (Legea nr. 985-XV din 18.04.2002) – prevede sancțiuni pentru împiedicarea intenționată a activității mass-media sau intimidarea pentru critică (art. 180¹)⁸ și cenzura (art. 180²)⁹;

- **Codul audiovizualului** (Legea nr. 260 din 27.07.2006) - are drept scop asigurarea apărării drepturilor consumatorului de programe de a recepționa informații corecte și obiective, care ar contribui la libera formare a opiniei, asigurarea drepturilor radiodifuzorilor la libertate editorială și libertate de exprimare, instituirea principiilor democratice de funcționare a audiovizualului din Republica Moldova. Analiza detaliată a reglementării activității mass-media audiovizuale și carențele legislative sunt redată în următoarele capitole ale studiului;

- **Codul electoral** (Legea nr. 1381 din 21.11.1997) – prevede Principii generale privind reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă (art. 64) și Particularitățile reflectării alegerilor de către mijloacele de informare în masă (art. 64¹). Aspectele problematice ale prevederilor Codului sunt analizate în următoarele capitole ale studiului;

- **Legea cu privire la libertatea de exprimare** (Legea nr. 64 din 23.04.2010) – conține, pe de o parte, prevederi ce se referă la întinderea dreptului la libera exprimare (conținutul și principiile libertății de exprimare conform Standardelor Consiliului Europei), aspecte

⁸ (1) Împiedicarea intenționată a activității mass-media sau a jurnalistului, precum și intimidarea mass-media sau a jurnalistului pentru critică

se pedepsesc cu amendă în mărime de la 500 la 650 unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice pe un termen de până la 2 ani.

(2) Aceleași acțiuni săvârșite cu folosirea situației de serviciu

se pedepsesc cu amendă în mărime de la 650 la 850 unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice pe un termen de până la 4 ani.

(3) Acțiunile prevăzute la alin. (1) și (2):

a) săvârșite cu aplicarea violenței sau cu amenințarea aplicării ei;

b) săvârșite de două sau mai multe persoane;

c) însoțite de sustragerea sau deteriorarea materialelor sau echipamentului jurnalistului în scopul împiedicării activității jurnalistice,

se pedepsesc cu amendă în mărime de la 750 la 1350 unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice pe un termen de până la 5 ani.

⁹ (1) Denaturarea nejustificată a materialului jurnalistice sau interdicția nejustificată de a răspândi anumite informații, impusă de către conducerea mass-media publice,

se pedepsește cu amendă de la 650 la 850 unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani. (2) Indicația funcționarului public sau a persoanei care exercită funcție de demnitate publică cu privire la activitatea editorială dată mass-media sau angajaților mass-media, precum și orice altă formă de împiedicare a tirajării sau răspândirii informației

se pedepsesc cu amendă de la 650 la 1350 unități convenționale cu (sau fără) privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

specifice ale libertății de exprimare a mass-media, interzicerea cenzurii, libertatea de a critica statul și autoritățile publice, efectele prezumției nevinovăției în raport cu libertatea de exprimare, protecția surselor, iar pe de altă parte, conține prevederi specifice de procedură, care necesită a fi respectate la examinarea cauzelor privind defăimarea și apărarea vieții private și de familie. Odată cu adoptarea acestei legi organice, anumite prevederi din Legea presei au căzut în desuetudine, iar art. 16 din Codul civil urmează a fi interpretat prin prisma acestei legi. În scopul uniformizării practicii judiciare de examinare a cauzelor de defăimare, Curtea Supremă de Justiție a adoptat la 24 decembrie 2012 Hotărârea Plenului CSJ nr. 7 „Cu privire la practica aplicării de către instanțele de judecată a unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare”;

- **Legea presei** (Legea nr. 243-XIII din 26.10.1994) - reglementează activitatea publicațiilor periodice și agențiilor de presă. Acest act normativ conține multiple prevederi învechite și inadecvate, care nu sunt adaptate la necesitățile actuale. Aspectele problematice sunt analizate mai jos în cuprinsul prezentului capitol;
- **Legea privind deetatizarea publicațiilor periodice publice** (Legea nr. 221 din 17.09.2010) – consacră noțiunile de *publicație periodică* și *publicație periodică publică*, precum și prevede modalitățile de deetatizare a publicațiilor periodice. Acest act legislativ prevede reorganizarea sau privatizarea publicațiilor periodice fondate și finanțate de către autoritățile publice centrale sau locale. Conform legii, în cel mult doi ani, publicațiile periodice publice existente la momentul actual vor trebui să fie deetatizate prin reorganizare în monitoare oficiale ale unităților administrativ-teritoriale, privatizate în cadrul unor concursuri investiționale pe bază de proiecte individuale sau lichidate. Legea mai prevede că Ministerul Justiției va ține Registrul publicațiilor periodice publice, iar finanțarea bugetară și editarea unor publicații neînregistrate în acest registru va fi interzisă. Pentru a facilita înțelegerea și aplicarea uniformă a Legii privind deetatizarea publicațiilor periodice publice, Asociația Presei Independente a susținut elaborearea unui *Ghid despre deetatizarea publicațiilor periodice publice*¹⁰, care este disponibil pe pagina web a organizației;
- **Legea privind accesul la informație** (Legea nr. 982-XIV din 11.05.2000) – reglementează raporturile dintre furnizorul de informații și persoana fizică și/sau juridică în procesul de asigurare și realizare a dreptului constituțional de acces la informație, precum și principiile, condițiile, căile și modul de realizare a accesului la informațiile oficiale, aflate în posesia furnizorilor de informații. Legea nu conține prevederi specifice accesului la informație al mass-media. Pentru analiza situației mass-media privind accesul la informație și evaluarea cadrului legal din Republica Moldova în raport cu bunele practici de acces la informație din Uniunea Europeană, Centrul pentru Jurnalism Independent a susținut elaborarea unui studiu „*Accesul la informație în Republica Moldova: probleme și perspective*”¹¹, disponibil pe pagina web a organizației. De asemenea, Centrul pentru Jurnalism Independent a elaborat un proiect de optimizare a cadrului legal existent privind accesul la

¹⁰ http://api.md/upload/files/Ghid_intrebari.pdf

¹¹ <http://media-azi.md/ro/publicatii/accesul-mass-media-la-informa%C5%A3ie-%C3%AEEn-republica-moldova-probleme-%C5%9Fi-perspective>

informație al mass-media, care este examinat în cadrul subgrupului tematic nr. 5 „Accesul la informație și protecția datelor cu caracter personal” și va fi prezentat Legislativului pentru adoptare;

- **Legea cu privire la secretul de stat** (Legea nr. 245 din 27.11.2008) – reglementează accesul la informația atribuită la secretul de stat. Experții din domeniu constată că pe parcursul ultimilor ani se atestă o tendință de secretizare abuzivă a informațiilor deținute de autoritățile publice, invocându-se varii motive de securitate națională. Legislația în vigoare facilitează secretizarea informațiilor și impune proceduri anevoioase pentru desecretizarea lor. Aceasta este o consecință a faptului că legislația existentă este învechită, nu a fost ajustată standardelor comune internaționale de asigurare a accesului la informația deținută de autoritățile publice. Legea privind secretul de stat vine în contradicție cu Legea cu privire la Serviciul de Informații și Securitate, precum și cu Legea securității statului. O altă problemă este îngrădirea nejustificată de către autorități a accesului la informația care a fost desecretizată. Legea privind secretul de stat stabilește patru grade de secretizare a informațiilor: restricționat, confidențial, secret, strict secret. Iar în corespundere cu gradele de secretizare a informațiilor sunt stabilite și termene de secretizare, care nu pot depăși 25 de ani. Deși cadrul normativ instituie obligația de desecretizare a informațiilor de către autorități, aparent, informațiile desecretizate nu sunt accesibile publicului larg. În asemenea circumstanțe, se constată și îngrădirea de către autorități a accesului la informația de interes public din arhivele naționale¹². Luând în considerare faptul că legislația existentă este învechită și nu a fost ajustată standardelor comune internaționale de asigurare a accesului la informația deținută de autoritățile publice, asociația Juriștii pentru drepturile omului a efectuat un screening¹³ al cadrului legal privind secretul de stat prin prisma *Principiilor Globale privind Securitatea Națională și Dreptul la Informație*, numite și Principiile Tshwane, care determină un șir de standarde privind corelația dintre necesitatea de a asigura un grad necesar de securizare a actelor publice referitoare la sectorul securității naționale, fără a compromite dreptul fundamental la informație al cetățeanului, și a formulat o serie de recomandări de îmbunătățire a acestuia, care sunt disponibile pe pagina web a organizației;
- **Legea cu privire la secretul comercial** (Legea nr. 171-XIII din 06.07.1994) – reglementează accesul la informația atribuită la secretul comercial. Această lege organică este învechită și nu a fost ajustată realităților existente, iar invocarea secretului comercial drept temei de refuz în furnizarea informației de interes public constituie, de asemenea, o practică răspândită;
- **Legea cu privire la protecția datelor cu caracter personal** (Legea nr. 133 din 08.07.2011) – scopul legii este asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, în special

¹² <https://anticoruptie.md/ro/interviuri/unde-se-termina-secretele-de-stat-si-incepe-dreptul-cetateanului-de-a-fi-informat>

¹³ <https://www.lhr.md/ro/2017/07/recomandari-secretizarea-si-desecretizarea-informatiei-de-interes-public/>

a dreptului la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private. Pentru a evalua realizarea accesului mass-media la informația cu caracter personal și corespunderea cadrului legal național cu standardele europene, Centrul pentru Jurnalism Independent a susținut elaborarea Studiului „*Protecția datelor cu caracter personal vs libertatea de exprimare și informare*”¹⁴, care este disponibil pe pagina web a organizației. De asemenea, Centrul pentru Jurnalism Independent a elaborat un proiect de optimizare a cadrului legal existent privind accesul la informație al mass-media, care este examinat în cadrul subgrupului tematic nr. 5 „Accesul la informație și protecția datelor cu caracter personal” și va fi prezentat Legislativului pentru adoptare;

- **Legea cu privire la activitatea editorială** (Legea nr. 939-XIV din 20.04.2000) – reglementează scopul și politica de stat în domeniul activității editoriale, dreptului editorial ș.a.;

- **Legea privind dreptul de autor și drepturile conexe** (Legea nr. 139 din 02.07.2010) - reglementează raporturile ce apar la crearea și valorificarea operelor literare, artistice și științifice (drept de autor), a interpretărilor, fonogramelor, videogramelor și emisiunilor organizațiilor de difuziune (drepturi conexe), precum și drepturile care sunt recunoscute în legătură cu activitatea intelectuală din domeniul literaturii, artei și științei. O practică răspândită în Republica Moldova este încheierea cu jurnaliștii a unor contracte de cesiune a drepturilor de autor, prin care autorii jurnaliști transmit drepturile patrimoniale exclusive asupra operei cesionarului (patronilor entităților mass-media). Unii dintre jurnaliști încheie aceste contracte în completarea veniturilor obținute prin contractul individual de muncă (de la același angajator), alții au numai aceste tipuri de contracte, angajatorul refuzând să încheie contracte individuale de muncă. Subgrupul tematic nr. 7 „Facilități fiscale pentru mass-media” al Grupului parlamentar pentru îmbunătățirea legislației mass-media a Republicii Moldova examinează în prezent aceste aspecte și va formula propuneri legislative pentru soluționarea lor;

- **Legea privind contracararea activității extremiste** (nr. 54-XV din 21.02.2003) – reglementează anumite aspecte privind libertatea de exprimare și libertatea presei. Experții mass-media recomandă abrogarea acestui act normativ, deoarece nu corespunde standardelor europene cu privire la libertatea de exprimare¹⁵. O analiză a inadvertențelor și elementelor periculoase din această lege poate fi găsită într-un articol publicat în anul 2003¹⁶, valabilă și astăzi. Această lege utilizează prevederi prea generale, extrem de vagi, capabile să înglobeze în categoria “activitate extremistă” exprimări și acțiuni care trebuie tolerate într-o societate democratică; țintește în organizațiile media și în anumite asociații obștești, fapt care, în principiu, nu este necesar; generează cenzura și autocenzura, ca o

¹⁴ <http://media-azi.md/ro/publicatii/protec%C5%A3ia-datelor-cu-caracter-personal-vs-libertatea-de-exprimare-%C8%99i-informare>

¹⁵ Olivia Pîrțac, “O lege care contravine standardelor internaționale privind libertatea de exprimare”, http://www.media-azi.md/ro/comentariu/o-lege-care-contravine-standardelor-interna%C8%9Bionale-privind-libertatea-de-exprimare#_ftn2

¹⁶ O. Pîrțac, “Libertatea de exprimare e în pericol. Scurt comentariu al Legii privind contracararea activității extremiste”, Revista “Mass-Media în Republica Moldova”, decembrie 2003

consecință a sancțiunilor ce pot fi aplicate pentru “desfășurarea activității extremiste”, precum și a diferitelor proceduri prevăzute de lege; pune problema admisibilității pedepsei pentru unele categorii de expresii, considerate “extremiste”; dublează prevederi conținute în alte legi, conține neconcordanțe și carențe;

- **Legea cu privire la publicitate** (nr. 1227-XIII din 27.06.1997) - stabilește principiile generale ale activității în domeniul publicității în Republica Moldova și reglementează relațiile ce apar în procesul de producere, amplasare și difuzare a publicității. Actuala lege este considerată învechită, incompletă și inaplicabilă. Centrul pentru Jurnalism Independent a susținut elaborarea Studiului „Evaluarea cadrului juridic de reglementare a domeniului publicității și recomandări pentru optimizarea acestuia”¹⁷, care este disponibil pe pagina web a organizației. De asemenea, Centrul pentru Jurnalism Independent a elaborat un proiect de optimizare a cadrului legal existent privind publicitatea, care este examinat în cadrul subgrupului tematic nr. 2 „Elaborarea unei noi Legi cu privire la publicitate” și va fi prezentat Legislativului pentru adoptare.

A. Norme generale privind reglementarea mass-media scrisă și online

Presa scrisă și agențiile de presă sunt reglementate până în prezent de Legea presei, devenită desuetă odată cu adoptarea Legii cu privire la libertatea de exprimare, care garantează exercitarea dreptului la libera exprimare, precum și un echilibru între asigurarea dreptului la libera exprimare și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și vieții private și de familie a persoanei.

Legea presei a fost criticată des și insistent. La începutul anilor 2000, un grup de experți autohtoni a pledat pentru abrogarea imediată a acesteia. Principalele raționamente constau în faptul că libertatea plenară a presei va exista doar atunci când vor lipsi asemenea legi, iar în foarte multe țări, inclusiv în România, nu există legi pentru presa scrisă¹⁸.

În țările democratice este un lucru obișnuit ca doar audiovizualul să fie reglementat prin legi speciale. Pentru toate celelalte tipuri de presă sunt suficiente prevederile generale ale legislației: drepturile și obligațiile de bază sunt prevăzute de Constituție, iar aspectele economice sunt cuprinse în Codul civil și în alte legi care se aplică în mod egal tuturor subiecților economici¹⁹.

În continuare ne vom referi la prevederile problematice din Legea presei, care vin în susținerea abrogării acestui act normativ:

¹⁷ <http://media-azi.md/ro/publicatii/evaluarea-cadrului-juridic-de-reglementare-domeniului-publicitatii-si-recomandari-pentru>

¹⁸ Olivia Pîrțac, “Abrogarea Legii Presei: avantaje și pericole”, Revista „Mass-Media în Republica Moldova”, iunie 2012, pag. 5

¹⁹ Ibidem

Articolul 2. Statutul juridic al redacțiilor publicațiilor periodice și al agențiilor de presă

Redacțiile publicațiilor periodice și agențiile de presă sunt persoane juridice și își desfășoară activitatea în conformitate cu legislația în vigoare și cu statutul lor.

Codul civil al Republicii Moldova în varianta actuală (adoptat după 8 ani de la intrarea în vigoare a Legii presei) nu încadrează agențiile de presă și publicațiile periodice în forma de constituire a persoanei juridice. Asemenea forme organizatorico-juridice nu mai sunt justificate în condițiile reglementărilor legale și practicilor existente de constituire a instituțiilor mass-media. Din punct de vedere economic, „viabilitatea” unei entități de presă este asigurată din spațiul publicitar vândut și din contractele cu distribuitorii. De aceea, majoritatea entităților media aleg să se constituie ca persoană juridică de drept privat în una din formele prevăzute de lege (cel mai des se înregistrează ca societate cu răspundere limitată) și se înregistrează în condițiile Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și art. 55 – 67 Cod civil. Obiectul sau genul de activitate al entității media în astfel de cazuri este indicat ca *“Activități ale agențiilor de știri”*, conform Clasificatorului Activităților din Economia Moldovei. Considerăm că acest document, Clasificatorul, urmează a fi completat cu obiectul de activitate *“Activități ale agențiilor de știri și publicațiilor periodice”*, având în vedere faptul că și Legea privind deetimizarea publicațiilor periodice consacră semnificația publicației periodice drept *ziar, revistă, almanah, buletin sau altă publicație având o denumire permanentă și care apare de 2 sau de mai multe ori pe parcursul unui an.*

Articolul 5. Dreptul de a fonda publicații periodice și agenții de presă

- (1) Dreptul de a fonda publicații periodice și agenții de presă, indiferent de forma lor organizatorico-juridică, îl are orice persoană juridică a Republicii Moldova și persoană fizică cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 18 ani și locuiește pe teritoriul ei.
- (2) O publicație periodică sau o agenție de presă poate fi fondată și de două sau mai multe persoane fizice ori juridice, care în acest caz se consideră cofondatori.
- (3) Persoanele fizice și juridice străine au dreptul să participe la fondarea publicațiilor periodice și agențiilor de presă numai în calitate de cofondatori și să dețină cel mult 49% din capitalul statutar.
- (4) Dacă publicația periodică sau agenția de presă are doi sau mai mulți fondatori, capitalul statutar este divizat în cote (părți) subscribe și se formează pe bază de acord între ei, confirmat de contractul de constituire, iar profitul se distribuie proporțional, în funcție de cota (partea) fiecărui fondator.
- (5) Publicațiile periodice și agențiile de presă finanțate de la buget sunt fondate numai cu aprobarea organului competent.
- (6) Fondatorul (cofondatorii) are dreptul să reorganizeze publicația periodică și agenția de presă în conformitate cu legislația în vigoare, onorându-și obligațiunile față de abonați (cititori).
- (7) Editor al publicației periodice poate fi fondatorul (cofondatorii) sau altă persoană fizică sau juridică.

Potrivit acestor prevederi, un cetățean străin nu poate deține decât până la 49% din capitalul statutar al unei publicații și în nici un caz nu poate fi redactor-șef. Aceste prevederi sunt extrem de restrictive, discriminatorii și contravin Legii cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător, care garantează în art. 6 că în Republica Moldova investițiile nu pot fi supuse discriminării în funcție de cetățenie, domiciliu, reședință, loc de înregistrare sau de activitate, stat de origine al investitorului sau al investiției sau din orice alt motiv. Iar investitorilor li se acordă condiții echitabile și egale de activitate, care exclud aplicarea de măsuri discriminatorii ce ar putea împiedica dirijarea, operarea, întreținerea, folosirea, fructificarea, achiziționarea, extinderea sau dispunerea investițiilor.

Articolul 6. Înregistrarea publicațiilor periodice și a agențiilor de presă

- (1) Înregistrarea publicațiilor periodice și a agențiilor de presă se face la Ministerul Justiției.
- (2) Dacă publicația periodică sau agenția de presă practică activități economice, în afara celor care țin de difuzarea tirajului (informației) și a materialelor publicitare, înregistrarea se face în modul stabilit de Legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi.
- (3) Publicațiile periodice și agențiile de presă își desfășoară activitatea din data înregistrării. Activitatea publicațiilor periodice și a agențiilor de presă neînregistrate se consideră ilegală și atrage răspunderea prevăzută de legislație.

Aceste reglementări sunt excesive și restrictive și nu corespund normelor Codului civil privind înregistrarea și constituirea persoanei juridice. Or, raționamentul păstrării competenței Ministerului Justiției de a ține Registrul publicațiilor periodice este justificat doar în cazul publicațiilor deja înregistrate ca atare și care sunt în minoritate. Experta mass-media Olivia Pîrțac este de părere că în cazul abrogării Legii presei, *publicațiile periodice* trebuie reînregistrate în forma solicitată (comercială sau necomercială) într-un anumit termen (de exemplu, de nouă luni). În al doilea rând, trebuie prevăzută forma de organizare juridică căreia *publicațiile periodice* i se vor asimila în mod implicit după expirarea acestui termen. Astfel, se vor clarifica normele aplicabile de acum încolo. Forma organizatorico-juridică cea mai apropiată de *publicația periodică* și care ar putea-o asimila pare să fie, în prezent, *instituția privată*. Mai mult, este inoportună crearea unei persoane juridice separate, special pentru activitatea de presă, așa cum prevede, în mod absurd, articolul 2 al Legii presei. Singurul lucru cu adevărat important este ca, în cazul oricărei publicații, să fie clară și identificabilă persoana juridică responsabilă pentru conținut, fără ca redacția să fie, în toate cazurile, persoană juridică aparte. Din lege reiese că, dacă un ONG sau o școală vor să aibă o publicație, ele trebuie să o înregistreze ca persoană juridică separată (cu organe de conducere, conturi aparte, raportări la autorități etc.), ceea ce este absolut inadecvat și, de fapt, nici nu s-a respectat în realitate. De altfel, toate aceste probleme nu există în domeniul presei audiovizuale, fiind reglementate adecvat în legislația audiovizuală.

Articolul 20. Drepturile și obligațiile jurnalistului

- (1) În scopul exercitării atribuțiilor profesionale, jurnalistul are dreptul:
- a) să obțină și să difuzeze informații;
 - b) să fie primit în audiență de persoane oficiale;
 - c) să facă imprimări audiovizuale, să filmeze și să fotografieze;
 - d) să asiste la ședințele publice ale instanțelor de judecată de orice nivel;
 - e) să aibă acces în zonele calamităților naturale, să asiste la mitinguri, demonstrații și la alte manifestații publice;
 - f) să se adreseze oricărei instituții pentru a verifica faptele și circumstanțele vizate în anumite materiale;
 - g) să renunțe la pregătirea și semnarea unui material, dacă acesta vine în contradicție cu convingerile sale;
 - h) să-și retragă semnătura de sub un material al cărui conținut, după părerea sa, a fost denaturat în procesul redactării;
 - i) să ceară păstrarea secretului paternității (de autor);
 - j) să beneficieze de facilități și proprietăți la transport și telecomunicații, la cazare în hoteluri pe teritoriul republicii.
- (2) Confiscarea notițelor jurnalistului este interzisă. Mijloacele lui tehnice pot fi ridicate numai în cazul în care servesc drept probă într-o cauză penală.
- (3) Statul garantează apărarea onoarei și demnității jurnalistului, îi ocrotește sănătatea, viața și bunurile.
- (4) Obligațiile jurnalistului decurg din legislația în vigoare, din prezenta lege și din etica profesională.

Raționamentul menținerii în vigoare a Legii presei pentru motivul reglementării drepturilor și obligațiilor jurnalistului nu este justificat, deoarece garanțiile de exercitare a libertății de exprimare a mass-media și a jurnalistului sunt prevăzute expres în Legea privind libertatea de exprimare și în Codul Deontologic al jurnalistului. Iar prevederea din art. 20 al.1) lit. j) în genere este una declarativă, deoarece jurnalistul în realitate nu beneficiază de facilități și proprietăți la transport și telecomunicații sau la cazare în hoteluri pe teritoriul republicii.

Celelalte prevederi din Legea presei se regăsesc în alte acte normative din domeniul mass-media care au fost adoptate de către Legislativ ulterior și adaptate standardelor internaționale. Deși prevederile prevăzute de Legea presei privind acreditarea jurnaliștilor, inclusiv a celor străini, sunt evazive și discreționare pentru autorități în adoptarea propriilor regulamente, considerăm că asemenea reguli de acreditare trebuie reglementate prin lege. În cazul abrogării Legii presei, asemenea prevederi ar putea fi incluse în Legea privind accesul la informație. Prevederi privind obligativitatea păstrării materialelor de către redacțiile ziarelor pot fi prevăzute în Legea privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova, iar obligativitatea publicării datelor de referință a publicației periodice pot fi transpuse în Legea privind libertatea de exprimare.

Mass-media online

Progresele înregistrate în ultimii ani în tehnologia informațională a sporit numărul portalurilor ca produs al presei online. Internetul oferă nu numai ziarelor tradiționale posibilitatea de a distribui produsul lor digital, dar, de asemenea, a permis formarea de noi entități de presă exclusiv online. Un avantaj al acestui tip de media este faptul că materialele variază de la reportaje, știri, rubrici și statistici la chat-uri, dar și faptul că vizitatorii au acces la mai multe dintre materialele publicate cu luni sau ani în urmă, reunite într-o arhivă. Toate acestea, de cele mai multe ori, sunt accesibile fără plată. Astfel de site-uri oferă de obicei știri, reportaje, comunicate de presă, informații statistice și istorice, nu numai în scop jurnalistic.

Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la pluralismul mediatic²⁰, adoptată recent, **subliniază rolul platformelor online** după cum urmează: *"Intermediarii de internet și-au sporit controlul asupra fluxului, disponibilității, posibilității de a căuta și a accesa informații online și alt conținut online. (...) Scopul major al informațiilor pe care le distribuie, audiența largă a acestora și potențialul de publicitate foarte bine direcționat au contribuit la o schimbare a veniturilor din publicitate și de marketing spre internet. Aceste tendințe provoacă modelele de business tradiționale de media și contribuie la creșterea consolidării și convergenței mass-media. Unul sau un număr mic de proprietari sau grupuri de mass-media pot dobândi poziții de putere considerabilă atunci când pot stabili în mod separat sau în comun agenda dezbaterii publice și pot forma și influența opinia publică, diseminând același conținut pe toate platformele deținute. Aceste tendințe pot duce, de asemenea, la reducerea costurilor, la pierderea locurilor de muncă în jurnalismul tradițional și în sectoarele mass-media tradiționale, precum și la riscul dependenței financiare pentru jurnaliști și mass-media, ceea ce contribuie la o reducere a diversității, fiabilității și calității știrilor și a conținutului, precum și la pauperizarea dezbaterii publice"*.

În Republica Moldova, în cadrul recensământului surselor mass-media, desfășurat în perioada noiembrie 2016 - martie 2017, au fost identificate 473 de surse mass-media, majoritatea fiind portaluri de știri – 181. Un număr mare de surse reprezintă presa scrisă - 90 de ziare și 77 de reviste. Numărul posturilor TV a fost de 63, iar al celor de radio – 55. În total, au fost identificate 7 agenții de presă. Sursele online au fost împărțite în câteva categorii, pentru a distinge între surse independente și surse afiliate unui ziar, unei reviste sau unui post TV sau radio. Astfel, sursele exclusiv online reprezintă doar 16,9% din total, celelalte fiind portaluri create pe lângă posturi de radio, TV, ziare sau reviste. Astfel, ponderea portalurilor create pe lângă ziare reprezintă 26,4% în total, posturile TV, inclusiv online – 19,2%, revistele – 19%, posturile de radio – 15,6%. Sursele online independente, ca număr, rămân în urma ziarelor, posturilor TV și a revistelor²¹.

În pofida existenței noțiunii consacrate de mass-media online și a impactului pe care îl produce asupra informării publicului, constatăm că în Republica Moldova presa online nu este definită și reglementată, deși numărul portalurilor care produc conținut mediatic este în continuă creștere la

²⁰ Recomandarea CM/Rec(2018)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la pluralismul mijloacelor mass-media și diversitatea conținutului mediatic

²¹ "Studiul necesităților mass-media în Republica Moldova", realizat de compania iData la comanda Centrului pentru Jurnalism Independent, pag. 7

nivel național. Considerăm că această noțiune largă, mass-media online, necesită o abordare aplicabilă standardelor mass-media tradiționale.

Termenul mass-media online a fost definit în Recomandarea CM / Rec (2011) 7 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind o nouă noțiune a mass-media. Acesta cuprinde o gamă largă de actori implicați în producerea și diseminarea conținutului media online, precum și intermediari și servicii auxiliare care, prin controlul distribuirii conținutului media online, au un impact asupra piețelor media și a pluralismului mediatic.

Cadrul juridic național necesită a fi ajustat la standardele europene și să reglementeze mai larg noțiunea de mass-media online. Pentru acest exercițiu autoritățile responsabile de elaborarea politicilor în domeniul mass-media urmează să aplice criteriile de identificare a acestei categorii de presă, reglementate expres de Recomandarea CM / Rec (2011) 7 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind o nouă noțiune a mass-media, cum ar fi: intenția de a efectua activitate jurnalistică prin înregistrarea oficială și publicarea datelor de referință obligatorii pentru identificarea formei organizatorico-juridice; corespunderea obiectivelor și sarcinii mass-media, în particular, privind informarea publicului asupra chestiunilor de interes public; existența unei politici editoriale consacrate etc.

B. Norme generale privind reglementarea mass-media audiovizuală

În Republica Moldova, activitatea în domeniul comunicării audiovizuale este reglementată de Codul audiovizualului nr. 260-XVI din 27.07.2006, Statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului și Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie (aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 433-XVI din 28.12.2006). Prevederi de reglementare sunt cuprinse și în alte acte normative atât naționale, cât și internaționale, acestea fiind: Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră, adoptată la Strasbourg la 5.05.1989 și ratificată prin Legea pentru ratificarea Convenției europene cu privire la televiziunea transfrontalieră nr. 1555 din 19.12.2002, Codul electoral nr. 1381 din 21.11.1997, Legea nr. 30 din 07.03.2013 cu privire la protecția copiilor împotriva impactului negativ al informației, Legea nr. 1227 din 27.06.1997 cu privire la publicitate, Legea nr. 451 din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător și prevederi ale altor acte normative.

Codul audiovizualului²² este actul normativ care instituie principiile de funcționare a domeniului audiovizualului din Republica Moldova, stabilește bazele juridice de reglementare a proceselor de concepere și difuzare a serviciilor media audiovizuale, precum și de exercitare a controlului societății asupra activității instituțiilor în domeniul audiovizualului. Totodată, Codul audiovizualului este actul normativ primar care asigură respectarea drepturilor consumatorilor de programe audiovizuale. Norma cuprinde prevederi ce vin să asigure recepționarea de către public a informației obiective și corecte, favorizând libera formare a opiniilor și asigurând drepturile radiodifuzorilor la libertate editorială și libertate de exprimare. Actul normativ este structurat în nouă capitole care vizează: dispozițiile generale, inclusiv noțiunile utilizate în textul legii, și

²² http://lex.justice.md/document_rom.php?id=041D82D8:3A07C731

principiile de comunicare audiovizuală; publicitatea, teleshopping-ul și sponsorizarea; procedura de licențiere a activității de radiodifuziune, controlul și sancțiunile aplicate pentru încălcarea prevederilor legale; instituția autorității de reglementare în audiovizual – Consiliul Coordonator al Audiovizualului; radiodifuzorii publici și cei privați.

O evaluare generală a normei audiovizuale în vigoare evidențiază un set de prevederi generale, necesare pentru funcționarea domeniului, nu însă și suficiente, având în vedere faptul că actul normativ datează din 2006, iar peisajul mediatic este mereu în schimbare drept urmare a gradului tot mai ridicat de convergență între serviciile media audiovizuale și cele distribuite prin intermediul platformelor online. Din această perspectivă, spațiul informațional este tot mai diversificat, așa încât consumatorii pot accesa mai mult conținut audiovizual, în special servicii media audiovizuale neliniare și materiale video generate de către utilizatori. Toate aceste servicii fac obiectul unor norme diferite, lipsă la moment în legislația audiovizuală autohtonă. În același timp, asistăm la apariția unor noi provocări care țin de conținutul audiovizual propriu-zis, cum ar fi fenomene ca „fake news” și „deepfake” (un nou fenomen video). Chiar dacă în timp Codul audiovizualului și celelalte acte normative care reglementează domeniul mass-media audiovizuale au suferit mai multe modificări și ajustări, acestea nu sunt suficiente pentru a face față tuturor rigorilor timpului. Altfel spus, legislația audiovizuală actuală nu corespunde întru totul standardelor legislației comunitare.

Orice lege începe cu definirea semnificației termenilor utilizați în text, fapt caracteristic și pentru Codul audiovizualului – actul normativ care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice din domeniul audiovizualului. Așadar, în capitolul I, articol 2, sunt definiți cei mai uzuali termeni. Însă, odată cu evoluțiile înregistrate în domeniul media, la nivel european se operează deja și cu alte noțiuni. Este vorba despre prevederile Directivei 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale)²³, care vorbește despre „serviciu media audiovizual”, ceea ce, în sensul Directivei menționate, „este un serviciu care se află sub responsabilitatea editorială a unui furnizor de servicii mass-media și al cărui scop principal este furnizarea de programe în scop informativ, de divertisment sau educativ, pentru publicul larg, prin rețele de comunicații electronice”. Un astfel de serviciu media audiovizual reprezintă fie o transmisie de televiziune (serviciu liniar), fie un serviciu mass-media audiovizual la cerere (serviciu neliniar). Aceeași Directivă operează cu noțiunea de „furnizor de servicii mass-media” – ceea ce, conform legislației internaționale, presupune o persoană fizică sau juridică care are responsabilitate editorială pentru alegerea conținutului audiovizual al serviciului mass-media audiovizual și care stabilește modul de organizare a acestuia. Alte noțiuni ar fi: „serviciu media audiovizual liniar/neliniar”; „serviciu media audiovizual generalist/de știri/tematic”; „publicitate interactivă”; „publicitate prin ecran partajat”; „pluralism audiovizual intern/extern” etc. Noțiunile respective nu se regăsesc actualmente în legislația autohtonă, în acest context, accentuăm necesitatea definirii în legislația

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=RO>

națională a termenilor utilizați la nivel comunitar.

Capitolul II al Codului audiovizualului este unul deosebit de important. Acesta vorbește despre **principiile de comunicare audiovizuală**. În acest sens, litera legii garantează moralitatea și asigurarea protecției minorilor în serviciile media audiovizuale, echilibrul și pluralismul social-politic, independența și libertatea editorială a radiodifuzorilor, drepturile consumatorilor de programe, protejarea patrimoniului lingvistic și cultural-național, protecția jurnaliștilor, dreptul la replică și rectificare.

„Prioritatea „interesului superior al copilului” a fost instituită legislativ prin Convenția cu privire la drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989, la care Republica Moldova este parte. Asigurarea interesului superior al copilului în domeniul mass-media audiovizuale implică responsabilitatea celor trei factori decisivi: părinți, producători de servicii media audiovizuale și instituții de reglementare.”

Garantarea moralității și asigurarea protecției minorilor sunt reglementate în articolul 6 al Codului audiovizualului. Norma juridică prevede interzicerea difuzării de programe care conțin orice formă de incitare la ură pe considerente de rasă, religie și sex, precum și difuzarea de programe care pot afecta grav dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor. Drepturile copilului în serviciile media sunt obiectul și unei legi speciale. Este vorba despre Legea nr. 30 din 07.03.2013 cu privire la protecția copiilor împotriva impactului negativ al informației²⁴, una conformă standardelor internaționale. Pe dimensiunea protecției copiilor, încă în anul 2012, autoritatea de reglementare a adoptat două decizii: Decizia nr. 98 din 19 iulie 2012 – Cu privire la clasificarea programelor audiovizuale în scopul protecției copiilor și Decizia nr. 99 din 19 iulie 2012 – Cu privire la respectarea drepturilor și protecția copilului în programe audiovizuale. Urmare a adoptării Legii nr. 30 din 07.03.2013, în linii mari, prevederile deciziilor amintite mai sus se suprapun cu prevederile legii nominalizate.

Recomandarea R (99) 1 a Comitetului de miniștri către statele membre cu privire la măsurile de promovare a pluralismului mijloacelor de comunicare în masă²⁵ remarcă următoarele: „Statele ar trebui să promoveze pluralismul politic și cultural în domeniul mijloacelor de comunicare în masă în conformitate cu articolul 10 al Convenției europene a drepturilor omului, care garantează libertatea de exprimare și de informare, și respectând în mod corespunzător principiul independenței mijloacelor de comunicare în masă”.

Articolul 7 al Codului audiovizualului conține prevederi referitoare la **echilibrul și pluralismul social politic în procesul de informare a publicului**. Norma audiovizuală indică asupra obligativității radiodifuzorilor de a fi echidistanți, imparțiali și obiectivi. Informația care stă la baza știrii trebuie să fie veridică, să nu fie deformat sensul realității prin orice fel de tertip (montaj, mod de formulare sau titluri) și, în cazul subiectelor ce vizează situații de conflict, este obligatoriu principiul de informare din mai multe surse. Alinatul (5) al aceluiași articol prevede: „pentru a

²⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=347276&lang=1>

²⁵ http://www.apel.md/files/docs/Rec_99_1pluralism_mass_media_ro.pdf

proteja pluralismul și diversitatea politică, socială și culturală, concentrarea proprietății este limitată la dimensiuni care să asigure eficiența economică, dar care să nu genereze apariția de poziții dominante în formarea opiniei publice”. Dar, care sunt dimensiunile ce asigură eficiența economică, legea nu spune. Există doar articol 66 al Codului audiovizualului care la alineatul (3), urmare a ultimelor modificări (2016), prevede că „o persoană fizică sau juridică poate deține cel mult două licențe de emisie în aceeași unitate administrativ-teritorială sau zonă, fără posibilitatea de a deține exclusivitatea și poate fi acționar majoritar la cel mult doi radiodifuzori”. Potrivit autorilor proiectului de lege pentru modificarea articolului nominalizat, scopul amendamentelor a fost de a demonopoliza piața mass-media. Astfel, numărul de licențe pe care îl poate deține o persoană fizică sau juridică în aceeași unitate administrativ teritorială a fost redus de la cinci la două. Însă, prin aceeași modificare, din textul legii a fost exclus alineatul (4) al articolului nominalizat, care prevedea că „o persoană fizică sau juridică, din țară sau străinătate, poate fi investitor sau acționar majoritar, direct sau indirect, la cel mult doi radiodifuzori de diferite tipuri”. În definitiv, urmare a amendamentului din 2016, legea stabilește că o persoană fizică sau juridică poate fi „acționar majoritar” la cel mult doi radiodifuzori, fiind exclus termenul de „investitor”. În practică, aplicarea normei arată astfel: formal, proprietarii beneficiari ai instituțiilor media audiovizuale s-au conformat prevederilor legale, păstrându-și doar două licențe de emisie, în calitate de „acționar majoritar”. Neoficial însă, aceștia pot rămâne „investitori” la un număr nelimitat de licențe sau plasa în calitate de proprietari beneficiari persoane interpușe. În concluzie, avem o normă ineficientă și neconformă standardelor internaționale.

Articolul 8 al Codului audiovizualului vorbește despre **independența și libertatea editorială** a radiodifuzorilor aflați sub jurisdicția Republicii Moldova. Legea spune: „independența editorială a radiodifuzorilor este recunoscută și garantată prin lege”. În realitate însă, vedem partea verso a monedei. Felul în care aleg să activeze unele instituții mass-media nici pe departe nu corespunde principiilor de independență și libertate editorială. Despre aceasta vorbesc rezultatele rapoartelor de monitorizare realizate de către ONG-urile de media, precum și cele ale autorității de reglementare din perioada campaniilor electorale.

În acest sens este important să punem în aplicare standardele comunitare care prevăd: „*Cadrele legislative și politice naționale ar trebui să protejeze independența editorială și autonomia operațională a tuturor mijloacelor de informare în masă pentru a se asigura că își pot îndeplini sarcinile-cheie într-o societate democratică. Aceste cadre trebuie să fie proiectate și implementate într-un mod care să împiedice orice grupuri puternice politice, economice, religioase sau alte grupuri să dobândească dominația și să exercite presiuni asupra presei. (Recomandarea Rec (2018) 1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul media și transparența proprietății mass-media²⁶)*”. Totodată, *Recomandarea REC R (96) 10 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune²⁷* reține: „*Cadrul juridic ce reglementează activitatea organismelor de radiodifuziune de serviciu*

²⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

²⁷ http://www.apel.md/files/docs/Rec_96_10_indep_serv_public_ro.pdf

public ar trebui să stipuleze clar independența lor editorială și autonomia instituțională. Activitățile de programe ale organismelor de radiodifuziune de serviciu public nu pot face obiectul cenzurii de orice formă, nici un control a priori al activităților organismelor de radiodifuziune de serviciu public nu poate fi exercitat de către persoane sau structuri din exterior”.

Patrimoniul lingvistic și cultural-național (cota obligatorie de produs autohton în serviciile media audiovizuale)

„Produsul autohton va cuprinde cel puțin 8 ore din volumul zilnic de emisie și va fi difuzat exclusiv (în totalitate) în intervalul orelor 06:00-24:00. Cel puțin 6 ore din produsul autohton va fi difuzat în orele de maximă audiență, dintre care cel puțin 4 ore – în limba de stat” – aceasta este noua formulă a articolului 11 din Codul Audiovizualului, în vigoare din data de 1 octombrie 2017. Prevederea este una necesară, în scopul promovării și dezvoltării produsului audiovizual autohton. Dar, pentru eficiență și corectitudinea aplicării este necesară o abordare diferențiată a cotei de produs autohton obligatorie pentru radiodifuzori, or, capacitatea de producție a unui radiodifuzor local sau regional este diferită de cea a unui radiodifuzor național. Sunt necesare și politici de susținere a acestora. Mai mult decât atât, avem și zona radio, unde cotele de produs autohton pot fi atinse mai ușor decât în cazul televiziunilor. Acest aspect a fost sesizat inclusiv în avizele instituțiilor europene: „[...] în ceea ce privește operarea modificărilor la articolul 11, acestea ar trebui să fie însoțite de oportunități mai largi, pentru ca radiodifuzorii să-și poată extinde volumul de producție autohtonă și pentru a preveni riscul de a ajunge în imposibilitate financiară de a-și onora obligațiile legale”. De remarcat este și faptul că legislatorul a optat doar pentru noțiunea de „produs autohton”, excluzând-o pe cea de „produs propriu”. Drept justificare a propunerilor făcute, în nota informativă a proiectului autorii menționau: „[...] Totodată, pentru a crea premise pentru dezvoltarea radiodifuzorilor naționali și promovarea produsului autohton se propune a revedea cotele minime de volum zilnic de emisie, inclusiv cel difuzat în limba de stat”. Rezultatele unei prime monitorizări la acest capitol au confirmat temerile experților: nu toți radiodifuzorii dispun de resurse financiare suficiente pentru a se conforma noilor prevederi. Între timp, la Consiliul Coordonator al Audiovizualului au fost depuse cereri de la radiodifuzori privind sistarea activității, dar și de suspendare a licenței de emisie în condițiile articolului 24 al Regulamentului cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, normă care permite titularului de licență suspendarea licenței pentru o perioadă ce nu poate depăși 6 luni.

Aceeași Recomandarea R (99) 1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la măsurile de promovare a pluralismului mijloacelor de comunicare în masă, amintită mai sus, spune: „Statele membre ar trebui să încurajeze mijloacele de comunicare în masă să-și consolideze în mod voluntar independența editorială și jurnalistică prin intermediul unor statute editoriale sau al altor mijloace de autoreglementare”.

Independența editorială a radiodifuzorilor este garantată și recunoscută de norma legală, fiind interzise ingerințele de orice fel ale autorităților publice sau ale oricăror alte persoane în conținutul și modalitățile de difuzare a produsului audiovizual.

Articolul 16 al Codului audiovizualului garantează oricărei persoane fizice sau juridice, care se consideră lezată în drepturile sale legitime, **dreptul la rectificare sau dreptul de a cere remedii echivalente** în conformitate cu prevederile Codului civil, articolul 16 (apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale). În detalii, dreptul la replică este reglementat de Legea cu privire la libertatea de exprimare.

Recomandarea Rec (2000) 23 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii²⁸ arată: "Statele membre ar trebui să asigure stabilirea și funcționarea fără obstacole a autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii, elaborând în acest scop un cadru legislativ corespunzător. Regulile și procedurile care reglementează sau afectează funcționarea autorităților de reglementare ar trebui să afirme cu claritate și să protejeze independența acestora. Regulile care reglementează autoritățile de reglementare a sectorului radiodifuziunii, în special componența lor, reprezintă un element-cheie al independenței acestora. Ele ar trebui să fie definite într-o manieră care să protejeze aceste autorități împotriva oricărei ingerințe, în special din partea forțelor politice sau a intereselor economice".

În Republica Moldova, **reprezentantul și garantul interesului public în domeniul audiovizualului este Consiliul Coordonator al Audiovizualului**. Acesta a fost creat în 1996 prin Legea audiovizualului nr. 603 din 3 octombrie 1995 și Hotărârea Parlamentului 988 din 15 octombrie 1996. Din 2006, activitatea autorității este reglementată de Codul audiovizualului nr. 260 din 27 iulie 2006 și Hotărârea Parlamentului nr. 433 din 28 decembrie 2006 cu privire la aprobarea statutului, a structurii organizatorice și a efectivului-limită ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului. În conformitate cu articolul 39 din Codul audiovizualului, Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA) este autoritatea publică autonomă și garantul interesului public în domeniul audiovizualului. Acesta este responsabil pentru implementarea și respectarea legislației audiovizuale naționale și a convențiilor și tratatelor internaționale în domeniul comunicării audiovizuale, la care Republica Moldova este parte. Membrii Consiliului sunt numiți în funcție de către Parlament, la propunerea asociațiilor obștești, fundațiilor, asociațiilor sindicale, asociațiilor patronale și cultelor religioase (articolul 42 alineat (2), Codul audiovizualului). Odată numiți în funcție, aceștia sunt garanții interesului public și nu reprezintă autoritatea care i-a propus sau desemnat. În tot acest proces, provoacă nedumerire lista asociațiilor obștești care pot propune candidați la funcția de membru al CCA, în special cultele. Or, care ar fi legătura între un cult religios și domeniul audiovizualului. Mai mult decât atât, Codul audiovizualului, la articolul 42 alineat (4) litera a), precizează că persoana care candidează la funcția de membru al CCA ar trebui să aibă cel puțin 5 ani de experiență în unul dintre domeniile: audiovizual, tehnologii de comunicare, drept, finanțe, contabilitate, gestionarea întreprinderii, elaborarea programelor sau informațiilor în orice instituție de creație. Acest fapt este conform prevederilor Recomandării Rec (2000) 23 a Comitetului de Miniștri, care precizează: „dat fiind caracterul specific al sectorului de radiodifuziune și particularitățile misiunilor lor, autoritățile de reglementare ar trebui să includă

²⁸ http://www.apel.md/files/docs/Rec_2000_23_Ind_aut_regl_ro.pdf

experți în domeniile care sunt de competența lor”.

În vederea realizării atribuției de supraveghere a modului în care radiodifuzorii își îndeplinesc obligațiile asumate în licența de emisie, precum și pentru supravegherea corectitudinii conținutului programelor oferite de către aceștia, Consiliul Coordonator al Audiovizualului realizează monitorizări la capitolul respectării legislației în vigoare. Și, în condițiile articolului 38 al Codului audiovizualului, aplică sancțiuni radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii.

Recomandarea Rec (2000) 23 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii, amintită mai sus, spune: „Un evantai de sancțiuni prevăzute de lege ar trebui să fie disponibile, începând cu avertismentul. Orice sancțiune ar trebui să fie proporționată, iar decizia aplicării sale n-ar trebui luată înainte ca radiodifuzorul în cauză să fi avut posibilitatea de a se justifica. Orice sancțiune ar trebui totodată să fie susceptibilă de control din partea organelor jurisdicționale competente conform legii naționale”.

Legislația autohtonă, la capitolul sancțiuni, mai exact articolul 38 din Codul audiovizualului, prevede: avertizare publică, amenzi în valoare de la 5000 de lei până la 100000 de lei, în funcție de abaterea atestată, suspendarea licenței de emisie sau a autorizației de retransmisie, și, în ultimă instanță – retragerea licenței de emisie. În practică, constatăm că, pe anumite segmente, urmare a modificărilor și completărilor Codului audiovizualului operate prin Legea nr. 50 din 30.03.2017²⁹, legiuitorul a omis gradualitatea. Este recomandabil să se revină la principiul gradualității pentru că, în prezent, pentru unele abateri de la lege, nu cele mai grave, o primă sancțiune ar fi 5000 de lei, ceea ce nu este corect și nici echitabil. De exemplu, legea prevede amendă în valoare de 5000 de lei și pentru „neprezentarea, până la data de 1 martie a fiecărui an, a rapoartelor de activitate anuale și a contractelor de retransmisie a serviciilor de programe”, asta în timp ce la articolul 66 alineat (7) norma prevede obligativitatea prezentării de către radiodifuzori a rapoartelor anuale de activitate până la data de 1 mai a fiecărui an. Neconcordanța între prevederi creează confuzii și interpretări ale normei legale.

Articolul 66 al Codului audiovizualului reglementează **procesul de creare și funcționare a radiodifuzorilor privați**. Legea stabilește cine pot fi proprietarii beneficiari ai furnizorilor de servicii media audiovizuale privați: (2) „în calitate de proprietari beneficiari ai radiodifuzorilor privați nu pot fi autoritățile publice de orice nivel, instituțiile de drept public finanțate de la bugetul de stat, partidele și formațiunile politice, întreprinderile și instituțiile specializate în domeniul comunicațiilor electronice”. Teoretic, în spiritul prevederilor legale, formațiunile politice nu trebuie să aibă nici o legătură cu subiecții serviciilor media audiovizuale. Dar, în același timp, legea nu interzice politicienilor să dețină în proprietate instituții media. Astfel, politicieni, membri ai formațiunilor politice dețin posturi de radio și televiziune, iar acestea se transformă în portavoce a formațiunii politice pe care o reprezintă proprietarul. În legislație nu există interdicții nici privind moderarea de către politicieni a talk-show-urilor politice sau a emisiunilor de alt gen.

²⁹ <http://lex.justice.md/md/369875/>

În 2015 au fost operate modificări și completări la Codul audiovizualului privind asigurarea transparenței proprietății mass-media. Astfel, articolul 66 alineatul (6) obligă radiodifuzorii să facă publice următoarele informații: denumirea, adresa și datele de contact ale administrației, lista cu numele proprietarului beneficiar/propietarilor beneficiari și datele privind cota lor de participare la capitalul social, lista membrilor consiliului și/sau numele administratorului, numele realizatorilor/producătorilor de programe sau de emisiuni, semnalele postului de radio, simbolul postului de televiziune. Totodată, Codul electoral, la articolul 64¹ alineat (2), prevede obligativitatea fiecărui radiodifuzor de a depune la Consiliul Coordonator al Audiovizualului o declarație privind politica editorială pentru campania electorală, în care sunt indicate numele proprietarului/propietarilor instituției. Radiodifuzorii prezintă anual și raportul de activitate, cu detalierea surselor financiare. Nu însă toți fac publice aceste date, invocând secretul comercial. Altfel spus, măsurile privind asigurarea transparenței sunt bune și conforme standardelor europene, dar nu suficiente, în condițiile realităților din Republica Moldova. Sunt lipsă și prevederile legale care ar reglementa activitatea mass-media din punct de vedere economic, un aspect foarte important pentru buna și corecta activitate a domeniului.

La capitolul licențiere a serviciilor media audiovizuale, normele europene rețin: „Statele membre ar trebui să examineze oportunitatea stabilirii unor plafoane – în legislația lor sau în procedurile lor de autorizare sau de acordare a licențelor sau prin alte proceduri similare – cu scopul de a limita influența pe care una și aceeași întreprindere comercială sau unul și același grup comercial o poate avea într-unul sau mai multe din sectoarele mijloacelor de comunicare în masă. Astfel de plafoane ar putea, de exemplu, lua în considerare partea maximă de audiență sau ar putea lua drept bază veniturile/cifra de afaceri ale mijloacelor de comunicare în masă comerciale. Limitări ale participării la capitalul întreprinderilor comerciale din sectorul mijloacelor de comunicare în masă ar putea fi de asemenea examinate [...]”.

Capitolul VII al Codului audiovizualului vorbește despre **statutul Serviciului public de radio și televiziune**. Este vorba despre radiodifuzorul public național, instituția publică a audiovizualului, Compania „Teleradio-Moldova”, și radiodifuzorul public regional Compania „Teleradio-Găgăuzia”. Ulterior norma legală definește obiectul de activitate al furnizorului public de servicii media, care trebuie să informeze, să educe și să distreze, să fie sub control public și să fie mereu în serviciul publicului.

Pentru buna funcționare a radiodifuzorului public național este nevoie de revăzut anumite mecanisme și aici este vorba despre: stabilirea unei clarități în ceea ce privește atribuțiile instituției publice de radiodifuziune, așa încât acestea să nu se suprapună cu misiunea sau obiectul activității. Un subiect aparte îl constituie modalitatea de finanțare a instituției. Articolul 64 al Codului audiovizualului la alineatul (1) precizează: „Parlamentul garantează finanțarea sigură și corespunzătoare a necesităților de activitate ale companiei”. Însă realitatea este alta, ani la rând, Compania publică de radiodifuziune nu dispune de finanțare suficientă. În acest sens, este necesară revizuirea formulei de finanțare a radiodifuzorului public, astfel încât acesta să dispună de capacitate deplină în a-și îndeplini misiunea ce îi revine în conformitate cu prevederile legale.

În ceea ce privește radiodifuzorul public regional, Compania „Teleradio-Găgăuzia”, atragem atenție asupra tentativelor de subminare de către autoritățile din Găgăuzia a legislației naționale care reglementează domeniul audiovizualului. Astfel, la începutul lunii noiembrie 2017, Adunarea Populară a autonomiei găgăuze a votat în două lecturi Legea privind statutul juridic al Companiei Publice „Teleradio-Găgăuzia”. Legea nominalizată nu a fost promulgată de către guvernatoarea Găgăuziei, aceasta motivându-și decizia prin faptul că este suficientă Legea adoptată în 2016, drept urmare documentul a fost retras de pe ordinea de zi a Legislativului autonomiei. În context, amintim despre adoptarea cu încălcarea normelor constituționale, la 1 martie 2016, a Legii audiovizualului UTA Gagauz-Yeri nr. 66-XXXI/V, care, la capitolul IV (Licențele) și capitolul V (Control și Sancțiuni) prevedea:

- *substituirea atribuțiilor legale ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului de a elibera licențe de emisie și autorizații de retransmisie, inclusiv pentru frecvențe terestre, iar potrivit art. 12 al Codului audiovizualului, „Spectrul de frecvențe radio sau unde radioelectrice terestre este patrimoniul național al statului care nu poate fi utilizat decât în condițiile legii”;*

- *împuternicirea Adunării Populare a Găgăuziei (care, potrivit art. 7 al Legii nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei – este Autoritatea reprezentativă a Găgăuziei, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale) ca organ de monitorizare și control al respectării de către radiodifuzori și distribuitorii de servicii a prevederilor Legii UTA Găgăuzia a audiovizualului;*

- *substituirea competențelor legale ale CCA de a supraveghea respectarea prevederilor legislației audiovizuale de către deținătorii de licențe de emisie și autorizații de retransmisie³⁰.*

Urmare a contestării, prevederile sus menționate au fost declarate ilegale și anulate, în rest, celelalte prevederi au rămas în vigoare.

Prin Legea nr. 257 din 22.12.2017 cu privire la completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260/2006³¹ a fost introdusă noțiunea de „**securitate informațională**” - stare de protecție a resurselor informaționale, a persoanei, a societății și a statului, inclusiv un ansamblu de măsuri pentru asigurarea protecției persoanelor, a societății și a statului de eventuale tentative de dezinformare și/sau de informare manipulative din exterior și pentru neadmiterea provocărilor cu caracter mediatic îndreptate împotriva Republicii Moldova. Legea prevede interzicerea difuzării programelor cu conținut informativ, informativ-analitic, militare și politice care nu sunt produse în statele membre ale Uniunii Europene, SUA, Canada, precum și în statele care nu au ratificat Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră. Pentru nerespectarea acestor prevederi, radiodifuzorii și distribuitorii de servicii media audiovizuale riscă sancțiuni de la 40000 de lei până la 70000 de lei. Pentru încălcarea repetată amenda este cuprinsă între 70000 de lei până la 100000 de lei, după care urmează sancțiuni de retragere a licenței de emisie. Având în vedere specificul și dimensiunea subiectului abordat, pentru o aplicare corectă a normei și pentru a nu admite abuzuri, este necesar de prevăzut anumite acțiuni pe care trebuie să le întreprindă

³⁰ <http://cca.md/news/cca-alarat-de-possibilitatea-instituirii-cenzurii-asupra-mass-mediei-audiovizuale-n-autonomia-g>

³¹ <http://lex.justice.md/md/373711%20/>

autoritatea de reglementare până la realizarea unei monitorizări de acest gen, deoarece libertatea presei și dreptul la informare nu pot fi prejudiciate și, așa cum afirmă Ambasadorul UE la Chișinău, Peter Michalko, „orice element care limitează libertatea presei este un punct negativ în evaluarea standardelor democratice”³².

În conformitate cu prevederile articolului 40 alineat (1) litera c), Consiliul Coordonator al Audiovizualului adoptă Concepția privind reflectarea campaniei electorale pentru alegerile parlamentare, prezidențiale³³, alegerile locale generale și referendumurile republicane, în temeiul căreia Comisia Electorală Centrală aprobă Regulamentul³⁴ privind reflectarea campaniei electorale. Totodată, CCA prezintă Comisiei Electorale Centrale, o dată la două săptămâni, rapoarte de monitorizare a modului de reflectare a scrutinelor electorale. Așadar, Codul electoral spune că CEC, în primele zile ale perioadei electorale, aprobă Regulamentul privind reflectarea campaniei electorale în mijloacele de informare în masă. Atât Concepția, aprobată de către autoritatea de reglementare în audiovizual, cât și Regulamentul, aprobat de către autoritatea electorală, stabilesc modul de reflectare a campaniilor electorale.

Principiile privind reflectarea alegerilor de către mijloacele de informare în masă sunt nominalizate la articolul 64 al Codului electoral. Acesta spune: „(1) Radiodifuzorii, în cadrul tuturor programelor lor, și mijloacele de informare în masă scrise fondate de autorități publice au obligația de a respecta principiile de echitate, responsabilitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor”. Iar articolul 64¹ al aceluiași Cod vorbește despre particularitățile reflectării alegerilor de către mijloacele de informare în masă. Referințe la comportamentul mass-media audiovizuale în campania electorală găsim și în Codul audiovizualului, la articolul 7 alineat (3), care spune: „Pentru încurajarea și facilitarea exprimării pluraliste a curenților de opinie, radiodifuzorii au obligația de a reflecta campaniile electorale în mod veridic, echilibrat și imparțial. Concepțiile radiodifuzorilor privind reflectarea campaniilor electorale se aprobă de Consiliul Coordonator al Audiovizualului și sunt prezentate Comisiei Electorale Centrale, în strictă concordanță cu legislația în vigoare”. După cum putem observa, pe segmentul reflectării campaniilor electorale dispunem de un cadru de reglementare foarte general. Detalierea comportamentului instituțiilor mass-media de orice tip o găsim doar în Regulamentul aprobat de către CEC și, respectiv, Concepția aprobată de către CCA. Ținând cont de practicile comportamentale ale unor instituții media în scrutinele electorale precedente, atunci când acestea evită să respecte întru totul prevederile Regulamentului privind reflectarea campaniilor electorale, considerăm oportună revizuirea cadrului legal pe acest segment, așa încât să fie elaborate norme legale comprehensive și detaliate, iar Regulamentul cu privire la reflectarea alegerilor de orice tip și a referendumurilor republicane/locale în mijloacele de informare în masă să devină unul cu titlu permanent. Instituirea reglementărilor permanente în raport cu orice formă de scrutin va contribui la instituirea predictibilității reglementărilor în domeniu. Precedentele arată că sunt necesare

³² <http://media-azi.md/ro/stiri/ambasadorul-ue-la-chi%C8%99in%C4%83u-peter-michalko-%E2%80%9Eorice-element-care-limiteaz%C4%83-libertatea-presei-este>

³³ http://www.cca.md/files/D.22-126%20din%2025%20august%202016%20-%20Cu%20privire%20la%20aprobarea%20Conceptiei%20Campaniei%20Electorale_0.pdf

³⁴ http://www.cec.md/files/files/regulamentreflectarealegeriprezideniale_3672529.pdf

reglementări clare atât privind modul de reflectare a scrutinelor electorale, cât și privind modul de monitorizare și raportare de către autoritatea de reglementare a reflectării acestora, astfel încât să fie evitate situațiile în care un post de televiziune acordă timp de antenă gratuit unui concurent electoral mai devreme de termenul prevăzut de legislația electorală, așa cum s-a întâmplat în campania prezidențială din 2016. Probabil, este necesar de prevăzut obligativitatea efectuării monitorizărilor și în perioada preelectorală.

Secțiunea II. Autoreglementarea mass-media în Republica Moldova

Pentru orice domeniu, un sistem eficient de autoreglementare poate spori atât responsabilitatea socială, cât și încrederea publicului. Pe anumite aspecte și în anumite situații, autoreglementarea este chiar mai importantă decât reglementarea propriu-zisă, pentru că autoreglementarea începe cu efortul fiecărui specialist, în cazul nostru - jurnalist, de a fi un etalon în domeniul pe care îl profesază. Acolo unde nu există un sistem de reglementare suficient, autoreglementarea poate fi o alternativă. Evident, numai dacă există dorință, conștiinciozitate în îndeplinirea misiunii și bună credință. În următorul capitol vom face referință anume la setul de norme etice pe care le are la dispoziție breasla jurnaliștilor din Republica Moldova.

Rezoluția 1003 (1993) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu privire la etica jurnalistică³⁵, punct 1, prevede: „în afara drepturilor și îndatoririlor juridice stipulate în legislația în vigoare, mijloacele de informare își asumă în fața cetățenilor și a societății o responsabilitate morală care trebuie avută în vedere în momentele actuale, când informația și comunicarea au o importanță atât pentru dezvoltarea personalității cetățenilor, cât și pentru evoluția societății și a vieții democratice”. Rezoluția privind etica jurnalistică enumeră principiile obligatorii pentru mass-media și prevede crearea mecanismelor de autocontrol formate din profesioniști de media, care să supravegheze punerea în aplicare a normelor deontologice, precum și să elaboreze rezoluții referitoare la respectarea preceptelor deontologice.

În Republica Moldova, structura națională de autoreglementare a activității instituțiilor mass-media este Consiliul de Presă, fondat la 1 octombrie 2009 de către 6 asociații care activează în domeniul mass-media, drepturile omului și dezvoltare socială. Consiliul este format din 9 membri, 5 dintre care reprezintă mediul jurnalistic, inclusiv unul din autonomia teritorial-administrativă Gagauz-Yeri, iar alți 4 reprezintă consumatorii de informație. În conformitate cu prevederile Regulamentului de activitate al Consiliului de Presă din Republica Moldova³⁶, acesta examinează plângerile care se referă la activitatea editorială a jurnaliștilor, având drept obiectiv sporirea responsabilității instituțiilor mass-media față de consumatorii de informații, prin promovarea respectării standardelor profesionale și a deontologiei jurnalistice.

³⁵ http://consiliuldepresa.md/upload/Rezolutia_1003_1993_a_APCE_cu_privire_la_etica_jurnalistica.pdf

³⁶ http://consiliuldepresa.md/upload/REGULAMENT_ACTIVITATE_CONSILIUL_DE_PRESA_FINAL.pdf

A. Codul deontologic al jurnalistului

Codul deontologic al jurnalistului³⁷ din Republica Moldova a fost adoptat de către Consiliul de Presă în anul 2010. Documentul conține un set de norme deontologice structurate în 7 capitole: principiile generale; asigurarea acurateții informațiilor; regimul surselor; protecția drepturilor omului; jurnalistul și conflictul de interese; tehnici și echipamente speciale de colectare a informațiilor; autoreglementare.

Dreptul la informare – drept fundamental al persoanei

Conform Rezoluției 1003 (1993) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu privire la etica jurnalistică, menționată mai sus, „informația constituie un drept fundamental, pus în lumină de jurisprudența Comisiei și Curții Europene asupra Drepturilor Omului, referitoare la Articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și recunoscut prin Articolul 9 al Convenției Europene asupra canalelor de televiziune transnaționale și prin Constituțiile democratice care definesc drepturile cetățenilor, printre care se numără și acela de a pretinde ca informația oferită de jurnaliști să fie transmisă într-un mod fidel în cadrul știrilor și comentată cu onestitate, fără ingerințe exterioare venind fie din partea puterilor publice, fie din partea unor organisme private”.

Dreptul la informație este consfințit de Constituția Republicii Moldova, la articolul 34, iar Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare³⁸ definește noțiunea de interes public, ceea ce înseamnă: interes al societății (și nu simpla curiozitate a indivizilor) față de evenimentele ce țin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau față de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societății sau al unei părți a ei. Așadar, „jurnalistul își exercită profesia în scopul servirii interesului public, conform propriei sale conștiințe și în acord cu principiile prevăzute de prezentul Cod deontologic”, spune norma deontologică. Informația este difuzată doar cu respectarea adevărului și numai după ce a fost verificată riguros. Zvonurile nu trebuie să ia locul informațiilor, iar titlurile de știri trebuie să fie expresia fidelă a conținutului celor prezentate. În știri sau în opiniile pe care le formulează, jurnaliștii trebuie să respecte cu strictețe principiul prezumției de nevinovăție. Totodată, se respectă în mod obligatoriu dreptul persoanelor la viața privată și demnitate. Articolul 10 ale Legii cu privire la libertatea de exprimare prevede: „(1) orice persoană are dreptul la respectul vieții private și de familie”. Doar în anumite condiții, prevăzute de lege, pot fi făcute publice informații despre viața privată și de familie a persoanei. Trebuie remarcat faptul că, în exercitarea profesiei de jurnalist, scopul nu scuză mijloacele, or, orice informație trebuie obținută prin mijloace legale și morale. Toate aceste principii, precum și alte norme deontologice, le regăsim în Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova. Dacă acest document ar fi respectat cu strictețe, am avea un spațiu informațional sănătos, cu respectarea drepturilor omului, lipsit de informații toxice și falsuri mediatice.

³⁷ <http://consiliuldepresa.md/upload/cod-deontologic-al-jurnalistului-din-republica-finalpdf-5a427fc6d6d40.pdf>

³⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335145&lang=1>

Imagina copilului în materialele jurnalistice

În plan legislativ avem un set de norme bine definite privind protecția și realizarea interesului superior al copilului în sfera informațiilor accesibile publicului. Totodată, pe segmentul deontologic putem enunța articolele 4.13 și 4.14 din Codul deontologic al jurnalistului, precum și Ghidul de profesionalizare – „Cum protejăm imaginea copiilor în subiectele jurnalistice cu conotație negativă”³⁹, care remarcă: „Principala recomandare a specialiștilor psihologi și a celor care apără drepturile copilului este ca prin ceea ce scriu jurnaliștii să nu dăuneze. Astfel, jurnaliștii sunt îndemnați să se conducă de interesul superior al copilului – noțiune prin care se înțelege faptul că un copil este o personalitate, cu drepturi și interese proprii, care are dreptul la condiții de viață ce nu i-ar afecta securitatea și dezvoltarea”.

Alte sfaturi și recomandări privind reflectarea corectă a imaginii minorilor pot fi găsite în Ghidul de bune practici pentru mass-media „Violența împotriva copiilor: ce și cum relatăm”⁴⁰ și în Ghidul de stil cu norme etice pentru jurnaliști⁴¹.

Mediatizarea persoanelor cu dizabilități

În Ghidul de profesionalizare „Persoanele cu dizabilități nu au nevoie de compasiune în materialele jurnalistice. Cum relatăm corect despre ele”⁴² - principala recomandare este să utilizăm terminologia corectă atunci când scriem despre persoanele cu dizabilități și să nu le lezăm demnitatea, prezentându-le ca pe niște oameni neputincioși, care nu se pot descurca fără ajutorul celor din jur sau au nevoie să stea izolați în instituții speciale.

Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității⁴³ vine să prevină și să combată orice fel de discriminare a persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în toate sferile: politică, economică, socială, culturală etc., precum și să asigure egalitatea de șanse a tuturor. Totodată, Republica Moldova este parte a Convenției ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități, ceea ce presupune că țara noastră și-a asumat responsabilitatea să asigure ca drepturile acestor persoane să fie respectate, promovate și protejate la fel ca și drepturile celorlalți subiecți ai societății. Prevederea se referă inclusiv la mass-media. În acest sens, Legea presei⁴⁴, la articolul 4 alineat (2), spune că publicațiile periodice și agențiile de presă sunt obligate să utilizeze un limbaj corect și nediscriminatoriu. Un set de norme deontologice privind mediatizarea persoanelor cu dizabilități pot fi găsite și în Ghidul de stil cu norme etice pentru jurnaliști, amintit mai sus.

Prezumția de nevinovăție

³⁹<http://mediaforum.md/upload/webinar/ghiduri-profesionalizare/05-indrumar-Viorica-Zaharia.pdf>

⁴⁰<http://mediaforum.md/upload/theme-files/ghid-mass-media-violenta-copiipdf-58e29d9f6ae91.pdf>

⁴¹http://consiliuldepresa.md/upload/ghid_final.pdf

⁴²<http://mediaforum.md/upload/webinar/ghiduri-profesionalizare/08-indrumar-Natalia-Porubin.pdf>

⁴³<http://lex.justice.md/md/343361/>

⁴⁴<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311633>

Rezoluția 1003 (1993) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei cu privire la etica jurnalistică, menționată mai sus, la punctul 22, prevede: „În știrile pe care le oferă și în opiniile pe care le formulează jurnaliștii trebuie să respecte principiul prezumției de nevinovăție, în special când este vorba despre chestiuni în curs de a fi judecate, evitând pronunțarea unor verdicte”.

Prezumția de nevinovăție este un principiu fundamental, garantat de Constituția Republicii Moldova, care, la articolul 21, prevede că „orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată, până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale”. Și articolul 8 alineat (1) al Codului de procedură penală⁴⁵ spune că „persoana acuzată de săvârșirea unei infracțiuni este prezumată nevinovată atâta timp cât vinovăția sa nu-i va fi dovedită, în modul prevăzut de prezentul cod, într-un proces judiciar public, în cadrul căruia îi vor fi asigurate toate garanțiile necesare apărării sale și nu va fi constatată printr-o hotărâre judecătorească de condamnare definitivă”. Pe lângă faptul că prezumția de nevinovăție este o garanție constituțională, aceasta este și normă de deontologie jurnalistică. Codul deontologic, la articolul 4.9, precizează: „Jurnalistul respectă prezumția de nevinovăție și consideră că orice persoană este nevinovată până la pronunțarea unei sentințe definitive și irevocabile împotriva sa”. Suplimentar, jurnaliștii pot găsi recomandări privind respectarea principiului prezumției de nevinovăție în „Ghidul de bune practici jurnalistice. Mass-media și prezumția de nevinovăție”⁴⁶.

Toleranță și nediscriminare în mass-media

Codul deontologic al jurnalistului, la punctul 4.15, precizează că „jurnalistul tratează echitabil toate persoanele cu care intră în contact în exercițiul meseriei sale și nu face discriminări pe criterii de gen, vârstă, etnie, religie, stare socială sau orientare sexuală”. Totodată, recomandări privind neadmiterea discriminării în mass-media pot fi găsite în „Ghidul de bune practici jurnalistice. Toleranță și nediscriminare în mass-media”⁴⁷.

Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova a fost semnat de către 97 de instituții și asociații mass-media, acestea asumându-și public respectarea principiilor de etică profesională⁴⁸.

B. Codul de conduită al radiodifuzorilor

⁴⁵ <http://lex.justice.md/md/326970/>

⁴⁶ <http://consiliuldepresa.md/upload/1-Ghid-prezumtia-ROM-1.pdf>

⁴⁷ <http://consiliuldepresa.md/upload/2-Ghidul-nediscriminare-ROM.pdf>

⁴⁸ <http://consiliuldepresa.md/ro/page/lista-semnatarilor>

Articolul 40 alineatul (1) litera f) enumeră una dintre atribuțiile Consiliului Coordonator al Audiovizualului, care spune că acesta „adoptă Codul de conduită al radiodifuzorilor în vederea conceperii și comunicării audiovizuale a serviciilor de programe în conformitate cu prezentul cod și standardele europene”. Actualul Cod de conduită al radiodifuzorilor a fost adoptat prin Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului în decembrie 2007⁴⁹. Astfel, deja de 10 ani, posturile de radio și televiziune din Republica Moldova au un Cod de conduită, a cărui respectare este obligatorie, chiar dacă nu are caracter de lege. Documentul impune tuturor radiodifuzorilor norme care, dacă ar fi respectate, ar garanta consumatorilor un spațiu mediatic salubru și o informare corectă. Codul de conduită al radiodifuzorilor obligă proprietarii să aibă grijă ca în programele posturilor să fie relatat adevărul; să fie asigurată imparțialitatea și echilibrul, să nu fie favorizate unele părți în defavoarea altora, să nu discrimineze, să nu încurajeze discursul de ură sau apelurile la violență etc.

Codul este structurat în cinci capitole care se referă la principiile de informare corectă și pluralismul de opinii, interesul public și respectarea drepturilor omului, colectarea informației și protecția surselor, independența jurnalistului și responsabilitatea radiodifuzorilor, relațiile dintre radiodifuzori. Din momentul în care a fost aprobat, Codul a suferit o singură completare. Este vorba despre articolul 5¹ introdus prin Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului nr. 197 din 23.12.2014⁵⁰, care prevede că „radiodifuzorii vor asigura și vor promova în serviciile de programe diversitatea politică, socială, culturală și o reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților, inclusiv a opiniei acestora și a participării lor în calitate de formatori de opinie”. Prin aceeași Decizie a fost introdus și articolul 13¹ care prevede: „radiodifuzorii sunt obligați să promoveze reprezentarea fără stereotipuri a rolului femeilor și bărbaților, să evite publicarea și imaginile sexiste, limbajul și conținutul care ar putea duce la discriminarea pe bază de sex sau susceptibile de incitarea la ură și violență de gen”. În actuala redacție, Codul de conduită al radiodifuzorilor oferă un set minim de norme de autoreglementare.

Atât Codul deontologic al jurnalistului, cât și Codul de conduită al radiodifuzorilor trebuie adaptate în funcție de tendințele din domeniul mass-media, în special, în ce privește falsurile mediatice. Acestea au devenit un pericol informațional: odată lansate pe anumite platforme online, de cele mai multe ori de pe site-uri-fantomă, ajung să fie tirajate și la TV, iar cetățenii devin victime ale manipulării și dezinformării.

C. Produsul jurnalistic între reglementare și autoreglementare

În calitatea sa de garant al interesului public în domeniul audiovizualului, Consiliul Coordonator al Audiovizualului supraveghează corectitudinea conținutului programelor oferite de către radiodifuzori. Astfel, articolul 10 alineat (2) din Codul audiovizualului prevede că „apărarea drepturilor consumatorilor de programe este asigurată de către Consiliul Coordonator al

⁴⁹ [http://consiliuldepresa.md/upload/Codul de conduita al radiodifuzorilor.pdf](http://consiliuldepresa.md/upload/Codul_de_conduita_al_radiodifuzorilor.pdf)

⁵⁰ <http://lex.justice.md/md/356625/>

Audiovizualului”, pe care autoritatea o îndeplinește prin exercitarea obligațiilor și atribuțiilor prevăzute de norma audiovizuală. „Asigurarea apărării drepturilor consumatorului de programe de recepționare informații corecte și obiective, care ar contribui la libera formare a opiniei” este scopul principal al Codului audiovizualului, formulat în articolul 1. Pentru realizarea obiectivelor pe aceste direcții, Consiliul Coordonator al Audiovizualului realizează monitorizări tematice a serviciilor de programe, oferind o notă produsului difuzat prin intermediul sancțiunilor. Pe de altă parte, Consiliul de Presă contribuie la responsabilizarea mass-media față de consumatorii de produse mass-media, prin soluționarea amiabilă a litigiilor dintre instituțiile media și consumatorii de informație, prin promovarea jurnalismului de calitate și respectarea principiilor deontologice de către instituțiile mass-media. Așadar, în Republica Moldova funcționează atât sistemul de reglementare, cât și cel de autoreglementare, ambele instituții fiind preocupate de calitatea produsului jurnalistic, precum și de calitatea informării cetățenilor Republicii Moldova.

În raportul de activitate pentru anul 2017⁵¹, Consiliul Coordonator al Audiovizualului face o trecere în revistă a tuturor sesizărilor, autoseszărilor și rapoartelor de monitorizare tematice realizate în anul de referință. Aici putem observa care sunt abaterile admise frecvent de către radiodifuzorii naționali, respectiv, putem deduce și care este calitatea produsului (a informației) livrat cetățenilor. Astfel, din sesizările înregistrate de CCA, 57,29% se refereau la respectarea moralității și demnității umane; la protejarea patrimoniului lingvistic și cultural-național – 21,88%; la protecția copiilor – 14,58%; la asigurarea echilibrului și pluralismului politico-social – 4,17; la respectarea condițiilor de plasare a publicității – 2,08%.

Protecția minorilor. Un exemplu elocvent la acest capitol este Decizia nr. 33/239 din 19 decembrie 2017⁵² a autorității de reglementare, obiectul căreia este sesizarea nr. 12/10 din 30.10.2017 semnată de către secretarul Consiliului de Presă din Republica Moldova, Petru Macovei. Astfel, Consiliul Coordonator al Audiovizualului a fost informat că la „*ședința publică care a avut loc la 06 octombrie 2017, Consiliul de Presă a examinat o plângere a Centrului Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (CNPAC) împotriva postului de televiziune „Publika TV”, care se referă la încălcarea normelor deontologice de reflectare a situațiilor cu conotație negativă în care sunt implicați copii și la încălcarea drepturilor copiilor victime ale violenței și abuzul sexual în emisiunea „Moldova, țară de minune”, difuzată de „Publika TV” pe data de 24 septembrie 2017*”. Urmare a monitorizării efectuate de către autoritatea de reglementare au fost atestate abateri de la prevederile Legii nr. 30 din 07.03.2013 cu privire la protecția copiilor împotriva impactului negativ al informației, de la Decizia CCA nr. 99 din 19.07.2012 cu privire la respectarea drepturilor și protecția copilului în programele audiovizuale⁵³, de la Decizia CCA nr. 98 din

⁵¹ <http://cca.md/files/RAPORT%202017%20CCA.pdf>

⁵² <http://cca.md/files/D.33-239%20din%2019.12.2017%20-%20Cu%20privire%20la%20examinarea%20sesizarii%20Consilului%20de%20Presa.pdf>

⁵³ <http://cca.md/files/D.99%20din%2019%20iulie%202012%20-%20Cu%20privire%20la%20respectarea%20drepturilor%20C5%9Fi%20protec%20C5%A3ia%20copilului%20C3%AEEn%20programele%20audiovizuale.pdf>

19.07.2012 cu privire la clasificarea programelor audiovizuale în scopul protecției copiilor⁵⁴ și de la Codul deontologic al jurnalistului.

Un alt exemplu de încălcare a drepturilor minorilor în serviciile media audiovizuale este Decizia CCA nr. 34/244 din 28 decembrie 2017 cu privire la examinarea autosesizării unui membru CCA⁵⁵. Obiectul autosesizării a fost difuzarea de către unii radiodifuzori a subiectului despre agresiunea fizică și un presupus viol comise de către un grup de persoane asupra unei minore. Din 8 posturi de televiziune supuse monitorizării, la 7 au fost atestate abateri atât de la prevederile legale, cât și de la rigorile eticii profesionale. Și Consiliul de Presă s-a autosesizat cu privire la acest caz. Prin decizia din noiembrie 2017⁵⁶, membrii Consiliului au constatat „*cu îngrijorare că unele instituții mass-media încalcă conștient normele deontologiei profesionale jurnalistice, bunul simț, dar și normele legale, în scopul sporirii vizualizărilor prin prezentarea detaliilor șocante*”. „*Dorința de a atrage atenția asupra acestui caz nu justifică în niciun fel difuzarea imaginilor care conțin scene explicite de violență și de tratament degradant și umilitor care afectează demnitatea umană a victimei minore. Publicarea acestor secvențe video de către mass-media poate avea consecințe grave atât asupra victimei minore, asupra rudelor și apropiaților acesteia, cât și asupra altor persoane, inclusiv copii. Totodată, chiar dacă imaginile au fost blurate, durata secvenței video și alte detalii permit identificarea victimei minore, astfel ea nu a fost protejată efectiv*”, se spune în decizia Consiliului de Presă.

Respectarea moralității și demnității umane. La acest capitol, pe parcursul anului 2017, autoritatea de reglementare a atestat abateri de la prevederile articolului 6 alineat (1) din Codul audiovizualului care spune: „*Radiodifuzorului îi este interzisă difuzarea de programe care conțin orice formă de incitare la ură pe considerente de rasă, religie, naționalitate, sex*”. În același context, au fost atestate și abateri de la normele de deontologie profesională, atât de la Codul de conduită al radiodifuzorilor, cât și de la Codul deontologic al jurnalistului.

Totodată, Consiliul de Presă a realizat un top al plângerilor depuse în perioada anilor 2010-2018⁵⁷. Documentul arată că cel mai mare număr de plângeri are drept obiect: publicarea unor informații neverificate, lipsa opiniilor unor persoane relevante pentru subiect (44), încălcarea drepturilor copilului (33), nerespectarea dreptului la viață privată și demnitate (33), nerespectarea principiului prezumției nevinovăției (32), încălcarea dreptului la replică (26) etc.

Aceste rezultate vorbesc despre încălcarea continuă atât a prevederilor legale, cât și a normelor de deontologie profesională, ceea ce generează încălcarea dreptului la prezumția de nevinovăție, nerespectarea interesului superior al copilului în programele audiovizuale și lipsa pluralismului și

⁵⁴ <http://cca.md/files/D.98%20din%2019%20iulie%202012%20-%20Cu%20privire%20la%20clasificarea%20programelor%20audiovizuale%20C3%AEn%20scopul%20protec%C5%A3iei%20copiilor.pdf>

⁵⁵ <http://cca.md/files/D.34-244%20din%2028.12.2017%20-%20Cu%20privire%20la%20examinarea%20autossezarii%20membrului%20CCA%2C%20Olg%20Gututui.pdf>

⁵⁶ <http://consiliuldepresa.md/ro/news/view/decizie-cu-privire-la-examinarea-autosesizarii-in-cazul-difuzarii-publicarii-imaginilor-video-despre>

⁵⁷ <http://consiliuldepresa.md/ro/materials/all-tops>

echilibrului social-politic. În consecință, prin admiterea acestor abateri, este încălcat dreptul persoanei la informare completă, obiectivă și veridică.

Secțiunea III. Reglementări privind activitatea economică a mass-media

A. Regimul proprietății mass-media

La realizarea Indicelui privind Starea presei din Republica Moldova (Raport 2017)⁵⁸, mediul economic a întrunit doar 18 puncte, ceea ce corespunde unei situații grave. Aceasta este o consecință a faptului că legislația autohtonă nu prevede reglementări specifice pentru afacerile de media, iar unii proprietari de media nici nu percep acest gen de activitate drept o afacere, ci drept un instrument care servește propriului interes. Tot mai des observăm că unele televiziuni, platforme online și platforme print formează un lanț informațional care vine din același punct de control. Aceeași informație, parcă trasă la indigo, se perindă de la o sursă informațională la alta. De aici concluzia că unele surse de informație continuă să fie folosite de către politicieni drept instrumente de manipulare a opiniei publice. Cert este faptul că independența editorială este direct proporțională cu independența economică a instituției media, iar pe o piață media mică, unde politicienii sunt patronii celor mai mari holding-uri media și în care instrumentele legale de reglementare sunt lipsă sau insuficiente, este greu de obținut independența economică pentru o instituție promotivă a adevăratului jurnalism. Indicele privind starea presei mai arată că pe piața media autohtonă se acționează cu politici de dumping, având în vedere faptul că nu există servicii independente de măsurare a audienței, în special pe segmentul audiovizualului. Chiar dacă din 14 aprilie 2017 este în vigoare articolul 66¹ din Codul audiovizualului, care prevede că „*măsurarea cotelor de audiență se efectuează de către o companie selectată în baza unei licitații transparente, cel puțin o dată la 5 ani, conform procedurilor și condițiilor stabilite printr-un regulament aprobat de Consiliul Coordonator al Audiovizualului*”, această procedură încă nu a fost pusă în aplicare. La data de 5 martie 2018 instituția de reglementare a inițiat prima rundă de consultări publice pe marginea Regulamentului⁵⁹ privind procedura și condițiile de organizare și desfășurare a licitației pentru selectarea companiei care va efectua măsurarea cotelor de audiență.

Presa scrisă

Legea presei, adoptată în anul 1994, operează doar cu noțiunile de „fondator” și „cofondator”, situație caracteristică și legislației audiovizuale până la modificările și completările din 2015. Așadar, la articolul 5, Legea prevede: „(1) *Dreptul de a fonda publicații periodice și agenții de presă, indiferent de forma lor organizatorico-juridică, îl are orice persoană juridică a Republicii Moldova și persoană fizică cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 18 ani și locuiește pe teritoriul ei; (2) O publicație periodică sau o agenție de presă poate fi fondată și de două sau mai multe persoane fizice ori juridice, care în acest caz se consideră cofondatori*”.

⁵⁸ <http://www.media-azi.md/ro/publicatii/indicele-privind-starea-presei-din-republica-moldova-raport-2017/capitolul3>, pag.25

⁵⁹ <http://cca.md/files/Proiect%20Regulament%20masurator%20de%20audienta.pdf>

Furnizorii de servicii media audiovizuale

Activitatea radiodifuzorilor privați este reglementată de prevederile articolului 66 din Codul audiovizualului. Din 2006 până în 2018 acest articol a suferit mai multe modificări. Unele utile, altele, din contra, „nocive” pentru dezvoltarea sectorului media. Un exemplu în acest sens este modificarea alineatului (3). În varianta inițială, redacția acestuia era următoarea: „*O persoană fizică sau juridică poate deține cel mult două licențe de emisie în aceeași unitate administrativ-teritorială sau zonă, fără posibilitatea de a deține exclusivitatea*”. În 2010 însă, la inițiativa unui grup de deputați din Parlamentul Republicii Moldova, alineatul este modificat. Astfel, legislatorul a extins numărul de licențe pe care îl poate deține o persoană de la două la cinci. La distanța de aproximativ 6 ani, este vorba de anul 2016, legiuitorii au revenit la prevederile acestui alineat și au redus numărul licențelor pe care le poate deține o persoană de la cinci din nou la două licențe.

Din anul 2015, prin Legea nr. 28 din 05.03.2015⁶⁰, normele legale asigură și transparența proprietății în audiovizual. Tot pe segmentul audiovizualului, așa cum spune legea, avem asigurată inclusiv o transparență financiară. Este vorba despre rapoartele anuale, cu detalierea surselor financiare, pe care furnizorii de servicii media audiovizuale trebuie să le facă publice în fiecare an și să le prezinte Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

Prin aceleași modificări, la articolul 2 litera x), a fost consacrată noțiunea de proprietar beneficiar – *“persoană fizică care, în temeiul legii și/sau al contractului, se află în una sau mai multe din următoarele situații:*

- *beneficiază sau poate beneficia de orice tip de venit din activitatea unui radiodifuzor sau distribuitor de servicii și nu are obligația de a preda acest venit unei terțe persoane;*
- *deține, direct sau indirect, prin persoane afiliate în sensul art. 6 al Legii nr. 171 din 11 iulie 2012 privind piața de capital, controlul asupra radiodifuzorului sau distribuitorului de servicii;*
- *are calitatea de membru al organului de conducere al unei persoane juridice cu scop necomercial sau al unei persoane juridice în care nicio persoană fizică nu deține o cotă de participare egală cu sau mai mare decât cota substanțială, de asemenea are competența să revoce, singură sau împreună cu alți membri, majoritatea membrilor consiliului, organul executiv sau majoritatea membrilor organului executiv și/sau cenzorul ori majoritatea membrilor comisiei de cenzori a radiodifuzorului sau a distribuitorului de servicii”.*

Aceste prevederi sunt bune, însă, nu și suficiente, pentru că autoritatea de reglementare în audiovizual nu verifică veridicitatea declarațiilor depuse de către radiodifuzori. În acest sens, sunt necesare unele completări suplimentare, conforme prevederilor Recomandării Rec (2018) 1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul media și transparența proprietății mass-media, amintită mai sus, care stabilește condiții esențiale ce trebuie îndeplinite pentru a spori pluralismul mijloacelor de informare în masă. Așadar, Recomandarea spune:

- *Ca parte a obligației lor de a garanta pluralismul în jurisdicțiile lor, statele sunt încurajate să elaboreze și să pună în aplicare un cadru de reglementare cuprinzător care să țină seama,*

⁶⁰ <http://lex.justice.md/md/358202/>

în special, de proprietatea și controlul mass-media, adaptat la starea actuală a industriei mass-media.

- Aplicarea legislației privind concurența, inclusiv a controalelor privind fuziunile aplicabile mass-media, ar trebui să vizeze asigurarea unei concurențe efective și împiedicarea actorilor individuali de a dobândi o putere semnificativă pe piața națională a mass-media sau într-o anumită piață/sector media la nivel național sau subnațional în măsura în care o astfel de putere semnificativă pe piață are un impact negativ asupra pluralismului media.

- Statele sunt, de asemenea, încurajate să asigure proceduri pentru a preveni fuziunile sau achizițiile din domeniul mass-media care ar putea afecta în mod negativ pluralismul proprietății mass-media sau diversitatea conținutului media [...].

În ceea ce privește transparența proprietății în mass-media online, astfel de prevederi în legislația națională lipsesc.

B. Cadrul legal cu privire la publicitate

În Republica Moldova, domeniul publicității este reglementat de către Legea nr. 1227 din 27.06.1997 cu privire la publicitate⁶¹, Codul audiovizualului (Capitolul III), Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, Legea nr. 1420 din 31.10.2002 cu privire la filantropie și sponsorizare și Codul fiscal al Republicii Moldova.

Legea cu privire la publicitate

Legea cu privire la publicitate datează din 1997. Pe parcursul anilor a suferit mai multe modificări și completări. Cele mai multe au fost operate la articolul 16 – *Publicitatea exterioară*, articolul 19 – *Particularitățile publicității unor tipuri de mărfuri și servicii* și articolul 22 – *Sponsorizarea*. Autorii studiului „Evaluarea cadrului juridic de reglementare a domeniului publicității și recomandări pentru optimizarea acestuia”⁶² remarcă faptul că amendarea multiplă a Legii cu privire la publicitate nu a condus la îmbunătățirea ei substanțială, ceea ce sugerează necesitatea unor intervenții multiple sau, mai degrabă, oportunitatea unui nou cadru juridic de reglementare, favorabil dezvoltării domeniului publicității și care să corespundă rigorilor europene. Urmare acestui studiu, în anul 2017, experții Centrului pentru Jurnalism Independent au elaborat proiectul noii legi a publicității⁶³. Documentul vine cu prevederi care elimină inexactitățile și ambiguitățile din cadrul juridic actual, dar și cu prevederi care aliniază cadrul juridic autohton în materie de publicitate la standardele internaționale.

⁶¹ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311557&lang=1>

⁶² <http://media-azi.md/sites/default/files/Evaluarea%20cadrului%20juridic%20de%20reglementare%20a%20domeniului%20publicitatii%20si%20recomandari%20pentru%20optimizarea%20acestui.pdf>

⁶³ http://media-azi.md/sites/default/files/Draft_Legea_publicitatii_06_2017_si_nota_informativa_PDF.pdf

În concluzie, autorii studiului remarcă faptul: „*cadru juridic național de reglementare a publicității, care are impact direct asupra activității mass-media, este lacunar și necesită completări și îmbunătățiri substanțiale pentru a corespunde rigorilor europene*”.

Legea concurenței

În Legea concurenței⁶⁴, adoptată în 2012, nu există prevederi care să reglementeze expres piața mass-media și cea de publicitate. Actul normativ operează doar cu noțiuni generale, cum ar fi: piață relevantă; concentrare economică; poziție dominantă pe piață; cotă de piață. Nu sunt stabilite limite specifice pentru piața mass-media. Potrivit articolului 10, alineat (4) al Legii, „*se prezumă, până la proba contrară, că una sau mai multe întreprinderi se află în poziție dominantă pe o piață relevantă dacă cota ori cotele cumulate pe piața relevantă în cauză, înregistrate în perioada supusă analizei, depășesc 50%*”. La alineatul (6), același articol precizează: „*Plenul Consiliului Concurenței va adopta Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă*”. Nici Regulamentul⁶⁵ nominalizat nu conține prevederi referitoare la piața mass-media. Revenind la normele legale, precizăm că abuzul de poziție dominantă este interzis în condițiile prevederilor articolului 11 al Legii concurenței. Așadar, reglementările enunțate sunt foarte generale, nu există o concretizare cum acestea pot fi aplicate în domeniul media, altfel spus, se dovedesc a fi ineficiente pentru reglementarea laturii concurențiale a pieței media autohtone.

Autoreglementarea în domeniul publicității

Principii de autoreglementare la nivel internațional:

Principiul actualității - dictat de necesitățile pieței. Participarea nemijlocită a comunității domeniului publicității în autoreglementare conferă fezabilitate normelor asumate;

Principiul legalității - dat fiind că autoreglementarea acționează în același sistem cu reglementarea din partea statului, interacționează și, în unele cazuri, o substituie.

În Republica Moldova instituția de autoreglementare în domeniul publicității este Asociația Agențiilor de Publicitate (AAPM). La ora actuală, aceasta reunește 14 membri și 2 parteneri. În anul 2011 Asociația a adoptat Codul de etică al Asociației Agențiilor de Publicitate „AAPM”⁶⁶, ulterior, acesta a fost completat, în ianuarie 2016. Tot în anul 2016, Asociația a adoptat Ghidul privind evaluarea sexismului în publicitate și angajamentele voluntare asumate de comunitatea publicitară⁶⁷. Prin prisma prevederilor Codului de etică, membrii Asociației se obligă să se ghideze de principiile: onestitate, bună-credință, corectitudine și transparență. Totodată, prin punctul

⁶⁴ <http://lex.justice.md/md/344792/>

⁶⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349683>

⁶⁶ <http://www.aapm.md/rom/eticheskij-kodeks-aarm.html>

⁶⁷ <http://www.aapm.md/rom/rukovodstvo-po-otcenke-seksizma-v-reklame.html>

2.1.7, aceștia își asumă obligația „să-și construiască relații bazându-se pe respect, încredere, tact și bunăvoință”. „Să nu accepte concurența necinstită. Concurența se recunoaște ca fiind necinstită atunci când se folosește informația personală, care nu se referă la profilul activității sau care a fost obținută cu ajutorul unui insider”, se spune în Codul de etică.

Autorii studiului „Evaluarea cadrului juridic de reglementare a domeniului publicității și recomandări pentru optimizarea acestuia”, amintit mai sus, notează că alte instituții în sistemul de autoreglementare nu se fac vizibile, acest fapt indicând asupra unei nevoi de impulsivitate a procesului de profesionalizare în domeniul publicității. Mai mult, AAPM nu cooperează nici formal, nici eficient cu autorități precum Consiliul Concurenței și Consiliul Coordonator al Audiovizualului. În acest context, autoreglementarea în domeniul publicității în Republica Moldova necesită a fi fortificată.

C. Facilitățile fiscale și subvențiile directe pentru activitatea mass-media

Necesitatea acordării din partea statului a unor subvenții care să sprijine activitatea presei, reieșind din noile provocări, a fost enunțată de către europarlamentara Katerina Daskalaki într-un *Raport privind impactul noilor tehnologii asupra presei în Europa* încă în anul 1997. Raportul a prezentat amploarea provocărilor întâmpinate de ziarele europene în legătură cu apariția noilor tehnologii și îngrijorarea cu privire la consecințele noilor mijloace media pentru procesele de informare democratică în Uniunea Europeană, fiind subliniat fluxul de informații neprelucrate, comercializarea conținutului și marginalizarea anumitor grupuri sociale în ceea ce privește accesul la informație.

Într-o nouă Recomandare a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la pluralismul mediatic⁶⁸, adoptată recent, este subliniată importanța sprijinului financiar pentru diverse categorii de presă: „În scopul consolidării pluralismului mediatic, statele ar trebui să dezvolte, în consultare cu reprezentanții mass-media și organizațiile societății civile, strategii și mecanisme de suport a presei profesionale și a jurnalismului independent de investigație, inclusiv producția de știri capabilă să răspundă diferitelor nevoi și interese de grupuri care nu pot fi reprezentate suficient în mass-media. Statele ar trebui să exploreze o gamă largă de măsuri, disponibile diferitelor categorii și platforme media, inclusiv cele ale mass-media online. Pe lângă sprijinul nefinanciar, statele sunt încurajate să ofere diverse forme de sprijin financiar, cum ar fi publicitatea și subvențiile. Statele sunt, de asemenea, încurajate să sprijine proiectele legate de educația jurnalistică, cercetarea mass-media, jurnalismul de investigație și abordările inovatoare pentru consolidarea pluralismului mass-media și a libertății de exprimare”.

Măsurile de susținere pentru activitatea mass-media se împart în două categorii: subvențiile directe și măsurile indirecte (cum ar fi facilitățile fiscale), care pot fi generale sau selective. Subvențiile directe se referă la plățile (canalizarea fondurilor publice) către instituțiile media, iar măsurile indirecte ajută la crearea unei situații economice favorabile pentru entitățile media (de exemplu, reducerea sau scutirea de impozite). Măsurile generale de suport favorizează toți membrii unei

⁶⁸ Recomandarea CM/Rec(2018)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la pluralismul mijloacelor mass-media și diversitatea conținutului mediatic

industrii media (de exemplu, toți editorii de ziare), iar de măsuri speciale de suport beneficiază numai entitățile media în condițiile îndeplinirii anumitor cerințe. Aceste tipuri de măsuri consolidează pluralismul mediatic și diversitatea mijloacelor de comunicare în masă. Ca regulă, țările cu o tradiție îndelungată de susținere financiară a mass-media sunt plasate în topul rapoartelor privind libertatea presei⁶⁹.

La momentul actual, în lume există un număr mare de state care implementează sistemul Cash Rebate, la diferite cotații procentuale – de la 16% până la 40% - rambursare a cheltuielilor calificate. Printre aceste țări se numără: Norvegia, Olanda, Elveția, Italia, Canada, Spania, Islanda, Cehia, Austria, Croația, Ungaria, Serbia, Macedonia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Irlanda, Marea Britanie, Franța, Germania și inclusiv Georgia și Ucraina. În toate țările unde a fost implementat acest sistem creșterea și dezvoltarea domeniilor producțiilor de film și alte opere audiovizuale au avut impact pozitiv pe diverse segmente, atât direct cât și indirect, prin atragerea investițiilor în țară; dezvoltarea domeniului audiovizual și de film național; creșterea volumului de producții, inclusiv autohtone; creșterea volumului de bani în domeniu, creșterea numărului locurilor de muncă în domeniul dat; creșterea contribuțiilor la bugetul de stat; implicarea producătorilor autohtoni în co-producții internaționale; stimularea colaborărilor internaționale; promovarea culturii și dezvoltarea socială a țării; economic, prin dezvoltarea industriilor colaterale, dezvoltarea domeniilor colaterale de prestări servicii (transport, hotelier, turism, construcții)⁷⁰.

Alocarea subvențiilor este unul dintre cele mai delicate aspecte ale programelor de sprijin public pentru mass-media, deoarece mecanismele existente trebuie să respecte libertatea presei. Autoritatea care alocă subvenții trebuie să fie lipsită de influență politică guvernamentală sau de partid. În plus, o definiție clară a criteriilor de eligibilitate ajută la limitarea puterii discreționare. Un exemplu relevant de autoritate independentă care decide asupra acordării subvențiilor este Consiliul Suedez pentru Subvenții în Presă⁷¹.

Cadrul juridic din Republica Moldova nu reglementează și nu susține la moment măsuri consacrate de sprijin financiar pentru mass-media. Există o prevedere în legislația fiscală că doar publicațiile periodice beneficiază de scutire de TVA⁷², precum și o reglementare inaplicabilă realităților existente conform căreia jurnalistul beneficiază de facilități și proprietăți la transport și telecomunicații, la cazare în hoteluri pe teritoriul republicii⁷³.

Noul document de politici privind Concepția națională de dezvoltare a mass-media din Republica Moldova 2018-2025⁷⁴ pus pe masa Legislativului, prevede următoarele domenii de intervenție pentru reglementarea susținerii financiare a presei:

⁶⁹ <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-press#.UwOptVM3iHM>

⁷⁰ <http://bani.md/dumitru-tira-facilitatile-fiscale-pentru-massmedia-constituie-o-oportunitate-foarte-realista-pentru-dezvoltarea-domeniului---101928.html>

⁷¹ <https://www.mprt.se/en/applying-for-a-press-subsidy/the-press-subsidies-council/>

⁷² Art. 103 pct. 20 Cod Fiscal al Republicii Moldova

⁷³ Art. 20 lit. j) Legea presei

⁷⁴ <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=r4wky73iRyU%3D&tabid=90&language=ro-RO>

“Elaborarea și adoptarea proiectului de lege privind completarea Codului fiscal, în conformitate cu prezenta Concepție, care:

- a) să prevadă facilități fiscale temporare (în primii 3 ani de activitate) pentru instituțiile mediatiche nou create;
- b) să prevadă facilități fiscale pentru mass-media care produce și/sau publică/difuzează gratuit mesaje de interes public;
- c) să prevadă facilități fiscale temporare (1-3 ani) pentru radiodifuzorii care constituie așa-zisul „pachet social” de canale difuzate prin multiplexul digital național A și prin multiplexurile digitale regionale;
- d) să prevadă facilități fiscale pentru investitorii din țară și de peste hotare care investesc în mass-media;
- e) să prevadă facilități fiscale pentru co-producții, pentru producătorii independenți și pentru sponsorii produselor mass-media;
- f) să prevadă facilități vamale la importul de utilaje și echipamente pentru industria mass-media”.

Subgrupul tematic nr. 7 al Grupului parlamentar pentru îmbunătățirea legislației mass-media și-a propus să vină cu recomandări de ordin legislativ privind reglementarea subvențiilor pentru mass-media. Propunerile subgrupului conțin reglementări de perfecționare a Codului fiscal, Codului Vamal, dar și altor acte normative, prin instituirea unor facilități fiscale și procedurale pentru mass-media, sub formă de scutiri de impozite sau amânare a termenului de achitare a taxelor, micșorarea bazei impozabile pentru salariații din mass-media, simplificarea procedurilor la importul temporar sau achiziția de echipamente, facilitarea achiziționării și utilizării softurilor specializate, inițierea negocierilor și semnarea acordurilor de evitare a dublei impuneri cu anumite state, dar și elaborarea unei noi legi care să creeze condiții speciale pentru atragerea investițiilor în producțiile audiovizuale sau de film. Scopul acestor propuneri este atragerea investițiilor străine și autohtone în mass-media și susținerea domeniului prin contribuția la realizarea conceptului de eficiență economică, fapt ce implicit va contribui la realizarea drepturilor și libertăților fundamentale: libertatea opiniei și a exprimării, libertatea creației și dreptul la informație. De asemenea, propunerile subgrupului prevăd măsuri care să încurajeze reinvestirea venitului obținut de către radiodifuzori și producătorii de opere audiovizuale. O activitate separată a subgrupului ține de elaborarea pachetului de legi și regulamente colaterale ce vizează atragerea investițiilor străine în producțiile audiovizuale și de film, prin implementarea sistemului Cash Rebate. Scopul legii este crearea cadrului normativ corespunzător pentru a facilita atragerea investițiilor străine pentru producțiile de film și alte producții audiovizuale și de a susține producerea de filme artistice, seriale TV, filme și seriale cu desene animate, filme documentare, emisiuni TV performante și moderne, reality show-ri, spoturi publicitare sau clipuri muzicale. De asemenea, aceste investiții vor trebui efectuate în mod obligatoriu în Republica Moldova. Realizarea producțiilor de film și altor opere audiovizuale va fi posibilă doar în parteneriat cu producătorii autohtoni naționali. În acest sens, legea va crea cadrul necesar pentru a institui un mecanism de atragere a investițiilor în domeniul producțiilor de film și altor opere audiovizuale, garantând prin acest mecanism de stat rambursarea a 20% din cheltuielile calificate, realizate pe teritoriul Republicii Moldova. Legea va atribui competențe instituțiilor de stat pentru recepționarea dosarelor de beneficiar, evaluarea acestora și adoptarea unei decizii, printr-un mecanism funcțional, care să asigure investiții cât mai mari în domeniul producțiilor de film și altor opere audiovizuale⁷⁵.

⁷⁵ <http://bani.md/dumitru-tira-facilitatile-fiscale-pentru-massmedia-constituie-o-oportunitate-foarte-realista-pentru-dezvoltarea-domeniului---101928.html>

Inițiative de amendare a cadrului legal național prin acordarea anumitor ajutoare financiare pentru presă au fost înregistrate și în legislaturile anterioare. Adoptarea proiectului de lege cu privire la ajutoarele de stat pentru publicațiile periodice (proiectul a fost înregistrat de două ori ca inițiativă legislativă, însă așa și nu a fost examinat, fiind, până la urmă, scos din procedura legislativă). Proiectul prevedea crearea unui Fond special pentru susținerea publicațiilor periodice (gestionat de un Consiliu de administrație care nu ar fi controlat politic), din care s-ar oferi ajutoare, pe bază de proiecte, pentru redacțiile publicațiilor periodice (aici pot fi și online) în anumite scopuri: dezvoltarea instituțională, instruirea angajaților, procurarea hârtiei, comunicații, distribuție etc. Au fost stabilite criteriile de obținere a ajutoarelor și alte condiții. Sursele Fondului ar putea fi acumulate din anumite transferuri de la bugetul de stat, venituri din impozitarea suplimentară a publicațiilor din străinătate care se vând pe piața noastră și a publicațiilor de reclamă, sponsorizări și granturi.

Este adevărat că măsurile de susținere financiară sunt legitime din punct de vedere democratic, însă cu condiția îndeplinirii cerințelor privind transparența, promovarea pluralismului mediatic, diversitatea și conservarea calității presei, înfruntând provocările concentrării. Atunci când o politică de subvenții este implementată cu scopul de a susține pluralismul urmează să fie definite criteriile obiective pentru acordarea acestei asistențe pecuniare. Pentru a evita orice interferență, suma, durata și structura măsurilor de asistență trebuie să fie clar definite din timp. Indubitabil, astfel de inițiative legislative urmează a fi adoptate și implementate la nivel național, în funcție de specificul mijloacelor de informare în masă.

Concluzii

Normele juridice care reglementează activitatea mass-media sunt fundamentate și determinate de potențialul impact sporit al mass-media asupra societății și asupra drepturilor fundamentale. Având în vedere importanța majoră a presei pentru dezvoltarea democrației, acest domeniu a constituit obiectul de reglementare a Consiliului European, care a elaborat timp de mai mulți ani un set extins de standarde pentru a ajuta factorii de decizie naționali din statele membre să reglementeze domeniul mass-media și, implicit, să garanteze dreptul la libertatea de exprimare prevăzut de art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Libertatea de exprimare a mass-media este un drept esențial în sistemul constituțional al Republicii Moldova.

Fiind ajustată în mare parte standardelor Consiliului European și fiind în proces de continuă îmbunătățire, legislația națională în domeniul mass-media conține reglementări pentru presa scrisă, audiovizual și mai puțin pentru presa online. Până în anul 2010, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat în mai mult de 10 hotărâri că dosarele cu privire la defăimare au fost soluționate de către instanțele judecătorești moldovenești cu încălcarea libertății de exprimare garantate de art. 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului. Aceasta se datorează faptului că instanțele naționale examinau cauzele prin prisma art. 16 Cod civil, care acordă prioritate onoarei, demnității și reputației profesionale, iar libertatea de exprimare era interpretată excesiv și formalist. Pentru a reduce semnificativ posibilitatea încălcării dreptului la libera exprimare în cazurile de defăimare și violare a vieții private, Legislativul, în anul 2010, a adoptat Legea cu privire la libertatea de exprimare. Deși prevederile aceste legi se referă la întinderea dreptului la libera exprimare (conținutul și principiile libertății de exprimare conform Standardelor Consiliului European), impactul implementării următoarelor reglementări nu este cunoscut la 8 ani de la adoptarea acestui act normativ: interdicția cenzurii, libertatea de a critica statul și autoritățile publice, efectele prezumției nevinovăției în raport cu libertatea de exprimare sau protecția surselor.

Legea presei conține multiple prevederi învechite și inadecvate, care nu au fost adaptate la necesitățile actuale. Codul civil al Republicii Moldova în varianta actuală (adoptat după 8 ani de la intrarea în vigoare a Legii presei) nu încadrează agențiile de presă și publicațiile periodice în forma de constituire a persoanei juridice. Asemenea forme organizatorico-juridice nu mai sunt justificate în condițiile reglementărilor legale și practicilor existente de constituire a instituțiilor mass-media. Din punct de vedere economic, „viabilitatea” unei entități de presă este asigurată din spațiul publicitar vândut și din contractele cu distribuitorii. De aceea, majoritatea entităților media aleg să se constituie ca persoană juridică de drept privat în una din formele prevăzute de lege și se înregistrează în condițiile Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și art. 55 – 67 Cod civil.

Legislația existentă privind accesul la informație este învechită, nu a fost ajustată standardelor comune internaționale de asigurare a accesului la informația deținută de autoritățile publice și nu conține prevederi exprese de acces la informație a mass-media.

Legislația mass-media nu prevede reglementări specifice privind afacerile media. Cadrul juridic existent este inefficient în a asigura o concurență echitabilă pe piața mass-media și cea a domeniului publicității.

Sunt lipsă politicile de susținere a radiodifuzorilor regionali și locali, ceea ce generează dificultăți în activitatea acestor subiecți media, în special urmare a ultimelor modificări operate la Codul audiovizualului, care țin de cota de produs autohton. Aceștia sunt puși în condiții inechitabile în raport cu radiodifuzorii care au o capacitate de producție și una financiară mai incomparabilă.

În lipsa unor reglementări clare în ceea ce privește regimul proprietății de media, atestăm o concentrare a proprietății mass-media în mâinile politicienilor. În consecință, unele instituții mass-media deviază de la misiunea lor firească, transformându-se în portavoce a formațiunii politice pe care o reprezintă proprietarul său beneficiar.

La capitolul sancțiuni pentru furnizorii de servicii media audiovizuale, pe anumite segmente atestăm lipsa principului gradualității, ceea ce nu este în conformitate cu Recomandarea Rec (2000) 23 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii, la care am făcut referință în textul studiului și care spune că sancțiunile prevăzute de lege ar trebui să fie disponibile începând cu avertismentul.

Legislația privind domeniul publicității înregistrează carențe și necesită o îmbunătățire considerabilă, așa încât să corespundă rigorilor europene și să contribuie la crearea unui climat benefic pentru dezvoltarea pieței de publicitate, bazat pe responsabilitate, onestitate și echitate.

Legislația electorală care reglementează procesul reflectării scrutinelor electorale este prea generală și necesită a fi revizuită.

Codul de conduită al radiodifuzorilor, adoptat încă în anul 2007, necesită a fi revăzut și racordat la actualele cerințe din industria mediei audiovizuale.

În ceea ce privește autoreglementarea domeniului publicității, este nevoie de a impulsiona procesul de profesionalizare pe acest segment cu implicarea tuturor părților interesate și relevante domeniului.

Chiar dacă avem prevederi bine definite a principiilor de comunicare audiovizuală, atât pe segmentul legislativ, cât și pe cel deontologic sunt înregistrate abateri grave de la norme. Se încălcă frecvent dreptul la prezumția de nevinovăție, dreptul la respectarea moralității și demnității umane, interesul superior al copilului în serviciile media audiovizuale etc. Acest fapt vorbește despre livrarea unui produs informațional necalitativ.

În pofida existenței noțiunii consacrate de mass-media online și impactului pe care aceasta îl produce asupra informării publicului, constatăm că în Republica Moldova presa online nu este definită și reglementată, deși numărul portalurilor care produc conținut mediatic este în continuă

creștere la nivel național. Considerăm că această noțiune largă de mass-media online necesită o abordare aplicabilă standardelor mass-media tradiționale.

Cadrul juridic din Republica Moldova nu reglementează și nu susține în prezent măsuri consacrate de sprijin financiar pentru mass-media. Există o prevedere în legislația fiscală care spune că doar publicațiile periodice beneficiază de scutirea de TVA, precum și o reglementare inaplicabilă realităților existente, conform căreia jurnalistul beneficiază de facilități și proprietăți la transport și telecomunicații, la cazare în hoteluri pe teritoriul republicii. Noul document de politici privind Concepția națională de dezvoltare a mass-media din Republica Moldova 2018-2025, pus pe masa Legislativului, prevede anumite domenii de intervenție pentru reglementarea susținerii financiare a presei.

În luna iunie 2017 a fost instituit Grupul de Lucru privind perfecționarea legislației mass-media⁷⁶, care activează sub auspiciul Parlamentului Republicii Moldova, iar subgrupurile tematice și-au propus să vină cu recomandări de ordin legislativ privind reglementarea activității pentru mass-media. În acest sens, anul 2018 va demonstra voința Legislativului de a promova reformele în domeniul activității mass-media.

Recomandări

- Abrogarea Legii presei, deoarece este căzută în desuetudine. Prevederi din Legea presei se regăsesc în alte acte normative din domeniul mass-media, care au fost adoptate de către Legislativ și adaptate standardelor internaționale. Deși prevederile prevăzute de Legea presei privind acreditarea jurnaliștilor, inclusiv a celor străini, sunt evazive și discreționare pentru autorități în adoptarea propriilor regulamente, considerăm că asemenea reguli de acreditare trebuie să fie reglementate prin lege. Iar în cazul abrogării Legii presei, asemenea prevederi ar putea fi incluse în Legea privind accesul la informație. Prevederi privind obligativitatea păstrării materialelor de către redacțiile ziarelor pot fi prevăzute în Legea privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova, iar obligativitatea publicării datelor de referință ale publicației periodice pot fi transpuse în Legea privind libertatea de exprimare;
- Reglementarea presei online prin definirea mass-media online în legislația națională. Cadrul juridic necesită a fi ajustat standardelor europene și să reglementeze mai larg noțiunea de mass-media online. Pentru acest exercițiu autoritățile responsabile de elaborarea politicilor în domeniul mass-media urmează să aplice criteriile de identificare a acestei categorii de presă, reglementate expres de Recomandarea CM / Rec (2011) 7 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind o nouă noțiune a mass-media, cum ar fi: intenția de a efectua activitate jurnalistică, prin înregistrarea oficială și publicarea datelor de referință obligatorii pentru identificarea formei organizatorico-juridice; corespunderea obiectivelor și sarcinii mass-media, în particular de informare a publicului asupra chestiunilor de interes public; existența unei politici editoriale consacrate etc.;
- Evaluarea impactului următoarelor reglementări din Legea privind libertatea de exprimare: interdicția cenzurii, libertatea de a critica statul și autoritățile publice, efectele prezumției nevinovăției în raport cu libertatea de exprimare sau protecția surselor.

⁷⁶ <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=%2bzbpVF%2foXX9E%3d&tabid=255&language=ro-RO>

- Reglementarea dreptului de acces la informație al mass-media în Legea privind accesul la informație. Se recomandă stabilirea în textul Legii cu privire la protecția datelor cu caracter personal, cu o mai mare precizie, a condițiilor în care prelucrarea datelor cu caracter personal este legală: să fie determinate specificațiile entităților (care prelucrează date cu caracter personal în scopuri jurnalistice) cărora le pot fi divulgate datele cu caracter personal, limitările în funcție de scop, perioada de stocare și alte măsuri pentru a garanta o prelucrare legală și echitabilă. Cu toate acestea, păstrarea datelor cu caracter personal de către jurnaliști ar trebui să fie legală în cazul în care este necesară pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare, pentru îndeplinirea unei sarcini care servește interesul public sau care rezultă din exercitarea autorității publice cu care este învestit operatorul;
- Ajustarea cadrului legal privind secretizarea informației în conformitate cu *Principiile Globale privind Securitatea Națională și Dreptul la Informație*, numite și Principiile Tshwane, care determină un șir de standarde privind corelația dintre necesitatea de a asigura un grad necesar de securizare a actelor publice care se referă la sectorul securității naționale, fără a compromite dreptul fundamental la informație, în particular: excluderea prevederilor legale în partea ce ține de secretizarea unor informații pe un termen nelimitat și completarea cadrului legal cu prevederi clare și comprehensive în partea ce ține de prelungirea termenului de secretizare maxim, în condițiile unei noi decizii de a restricționa accesul, cu stabilirea unui nou termen concret de secretizare și enumerarea exhaustivă a informațiilor ce pot fi secretizate în mod exceptional; introducerea unor prevederi care ar obliga autoritățile publice să identifice activ și să analizeze oportunitatea desecretizării cu prioritate a informațiilor de interes public din domeniul securității naționale; introducerea unor termene restrânse pentru furnizarea informațiilor în regim de urgență atunci când situația o cere; accelerarea procesului de elaborare/dezbatere/promovare/adoptare a proiectului legii speciale privind avertizorii de integritate, care urmează să elimine toate lacunele existente la moment în acest domeniu, inclusiv să protejeze avertizorii de integritate care sesizează mass-media;
- Abrogarea Legii privind contracararea activității extremiste, deoarece nu corespunde standardelor europene cu privire la libertatea de exprimare;
- Evaluarea Legii privind secretul comercial și formularea propunerilor de optimizare a acesteia;
- Racordarea normei audiovizuale la prevederile Directivei 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) precum și la Recomandările comunitare;
- Completarea cadrului legal cu prevederi care să reglementeze activitatea economică a mass-media. Precum și prevederi care să asigure o concurență loială pe piața media și să

contribuie la demonopolizarea activității în domeniul publicității;

- Revizuirea articolului 11 alineat (2) din Codul audiovizualului, astfel încât să fie instituită o abordare diferențiată a cotei de produs autohton obligatorie pentru radiodifuzori, ținând cont de capacitatea de producție și cea financiară a radiodifuzor locali și regionali. Acestea trebuie să fie însoțite de oportunități mai largi, pentru ca radiodifuzorii să-și poată extinde volumul de producție autohtonă și pentru a preveni riscul ca aceștia să ajungă în imposibilitate financiară în a-și onora obligațiile legale;
- Revizuirea articolului 38 al Codului audiovizualului care reglementează componenta sancțiunilor. La elaborarea setului de sancțiuni trebuie să se țină cont de principiul gradualității, gravitatea abaterii de la prevederile legale, efectele produse și frecvența încălcărilor;
- Completarea normei audiovizuale cu prevederi care să reglementeze echilibrul de gen în conformitate cu Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați nr. 5 din 09.02.2016. În același context, se recomandă instituirea în lege a unui set minim de norme care să asigure accesul persoanelor cu deficiențe de vâz și/sau auz la serviciile media-audiovizuale;
- Instituirea unor prevederi funcționale și bine definite privind regimul proprietății mass-media. Se recomandă formularea unui cadru de reglementare corespunzător care să asigure o limită legală privind cota de proprietate în domeniul mass-media, astfel încât să avem garantat pluralismul media extern și intern, iar norma să fie una funcțională, nu declarativă;
- Actualizarea Codului de conduită al radiodifuzorilor;
- Elaborarea unui set de norme legale, detaliate și conforme cadrului european, care să reglementeze procesul de reflectare a scrutinelor electorale;
- Elaborarea unui set de norme privind asigurarea unei concurențe echitabile pe piața mass-media și cea a publicității;
- Revizuirea prevederilor care reglementează activitatea radiodifuzorilor publici, astfel încât să le fie asigurată o activitate viabilă și neafectată de interesul politicului;
- Reglementarea în cadrul juridic național a facilităților fiscale și a subvențiilor directe pentru activitatea mass-media, în condițiile Republicii Moldova.