

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Codul audiovizualului – art.2, 4, 6, ș.a.; Legea cu privire la libertatea de exprimare – art.3)

(înregistrat în Parlament cu numărul 107 din 31 Martie 2015)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a vulnerabilității proiectului Legii cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (Codul audiovizualului – art.2, 4, 6, ș.a.; Legea cu privire la libertatea de exprimare – art.3) prin prisma drepturilor omului.

Evaluarea generală

1. Autorul proiectului este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.

2. Categoria actului legislativ propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.

3. Scopul actului (potrivit proiectului și/sau notei informative). Potrivit notei informative, dezvoltarea pieței media, introducerea și utilizarea pe larg a tehnologiilor moderne, precum și evoluția permanentă a jurisprudenței europene în domeniul respectiv impune necesitatea de a veni cu anumite ajustări la legislația națională cu privire la audiovizual.

Un factor important care a generat necesitatea promovării acestui proiect de lege l-a constituit ultimele evenimente din regiune, sensibilitatea informațiilor care pot avea un impact deosebit de negativ asupra respectării drepturilor omului, securității statului, consolidării statutului de stat suveran, independent și integru.

Acest proiect de lege vine să introducă unele precizări referitor la noțiunile de retransmisie, radiodifuzor și produs autohton. Pentru a evita abuzurile și interpretările eronate este clarificată definirea radiodifuzorului aflat sub jurisdicția Republicii Moldova.

Potrivit notei de fundamentare, insultele și calomniile comise în public, în special prin intermediul presei de către simpli cetățeni, oameni politici și ziariști a devenit o normalitate. În absența unor sancțiuni și reglementări clare la acest subiect se atestă lezarea gravă și continuă a personalității umane, demnității, onoarei și reputației celor agresați.

În absența unor reglementări exprese și unor obligațiuni clare în Codul audiovizualului referitor la problema abordată, demnitatea, onoarea și reputația persoanelor nu are acoperire juridică corespunzătoare. O acoperire juridică nu reprezintă o protecție juridică deoarece dezonoarea, prin natura sa, este ireparabilă, iar demnitatea umană nu poate fi evaluată în bani și nici compensată prin foloase materiale - așadar, ceea ce se obține pe care civilă nu este ocrotirea demnității, ci repararea prejudiciului

suferit. Un rol deosebit de important în acest caz este o au moderatorii de programe și însuși radiodifuzorii care nu trebuie să admită astfel de derapaje de la principiul respectului demnității umane.

Adoptarea acestui proiect de lege va permite responsabilizarea clasei politice, mass-media și întregii societăți. Vor fi create premise ca atacurile personale să fie înlocuite cu argumente factice cu privire la cei criticați.

Pentru a respecta concurența loială între toți radiodifuzorii se propune prohibirea companiei publice, care este finanțată integral din bugetul de stat, de a difuza publicitate comercială. Aceasta, în schimb, va putea continua să difuzeze publicitate socială sau electorală și să acceseze sonorizări în cazul unor proiecte concrete.

4. Nota informativă a proiectului de act legislativ supus expertizei nu conține o argumentare suficientă a promovării proiectului. Conform art. 47 al. (6) din Regulamentul Parlamentului RM: "Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se depun spre dezbatere împreună cu o expunere a obiectivului, scopului, concepției viitorului act, a locului acestuia în legislația în vigoare, precum și a efectelor sale social-economice și de altă natură, potrivit cerințelor Legii privind actele legislative nr.780-XV din 27 decembrie 2001. Se indică, totodată, persoanele care au luat parte la elaborarea proiectului și se anexează rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului. În cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară."

Nota informativă este elaborată ținându-se parțial cont de prevederile art. 20 din Legea nr. 780-XIV din 27.12.2001 privind actele legislative. Astfel, aceasta include: condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările comunitare, scopul și obiectivele proiectului de lege, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări; principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi.

Reieșind din rigorile legislative menționate, nota informativă nu conține toate elementele unei fundamentări necesare proiectului de act legislativ, în special nu se regăsesc referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de lege supus expertizării cu reglementările în cauză. Or, în contextul art. 20 lit. c) din legea nominalizată, informația privind compatibilitatea proiectului de lege cu cadrul legal comunitar urma a fi inserată în Tabelul de concordanță, după modelul stabilit în anexa la Regulamentul privind mecanismul de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1345 din 24 noiembrie 2006 și utilizat pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară, care însoțește în mod obligatoriu proiectul actului legislativ pe întreg parcursul circulației sale, pînă la adoptarea sa de către Parlament.

Totodată, sunt ignorate prevederile pct. 2.1.4. lit. d) ale Instrucțiunii privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament, aprobată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 07.11.2012, unde este stipulat: "Proiectul de act legislativ înaintat în calitate de inițiativă legislativă a deputatului în Parlament se depune în Parlament împreună cu următoarele acte obligatorii: d) expertiza juridică și expertiza anticorupție, care se prezintă ulterior în conformitate cu rezoluția Președintelui Parlamentului."

În acest context, la proiectul legii nu au fost anexate rezultatele expertizelor și cercetărilor efectuate în cadrul elaborării, precum și rezultatele consultării publice a proiectului, ceea ce reprezintă un risc de vulnerabilitate, care periclitează viitorul proces de implementare a legii.

5. Sfera de reglementare a proiectului corespunde următoarelor domenii/drepturi:

Drepturi si libertăți social-politice:

Libertatea opiniei și exprimării (art. 32 din Constituția RM)
Dreptul la informație (art. 34 din Constituția RM)

Drepturi garanții:

Dreptul de a cunoaște drepturile și îndatoririle (art. 23 din Constituția RM)

Evaluarea de fond a proiectului

6. Respectarea principiului transparenței este asigurată insuficient. Proiectul de act legislativ supus expertizei a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului la data de 31.03.2015 și este plasat pe web site-ul Parlamentului. În contextul în care pînă în prezent proiectul nu a fost examinat de Plenul Parlamentului, considerăm că la această etapă este respectat principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă, iar cetățenii, organizațiile și alți subiecți interesați au posibilitatea de a-și exprima opiniile asupra conținutului documentului.

Totodată, contrar art. 49/1 din Regulamentul Parlamentului RM, comisia permanentă sesizată în fond, în particular, Comisia culturală, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media în scopul asigurării transparenței în procesul decizional, pînă în prezent nu a organizat dezbateri și audieri publice pe marginea proiectului de lege supus expertizei.

De asemenea, pînă la înregistrarea proiectului în Parlament, autorii acestuia nu au respectat principiul transparenței. Or, rezultatele consultării publice urmau să fie obligatoriu anexate la proiect.

7. Respectarea principiului participării este asigurată suficient. Potrivit art.7 din Legea privind transparența în procesul decizional nr.239 din 13.11.2008, autoritățile publice sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional. Pînă la înregistrarea proiectului de lege supus expertizei nu au avut loc consultări publice pe marginea acestuia. Or, rezultatele consultării publice urmau să fie obligatoriu anexate la proiect, conform art. 47 al. (6) din Regulamentul Parlamentului RM.

Deoarece proiectul de lege a fost plasat pe pagina web a Parlamentului, pînă la dezbaterile acestuia în plen societatea civilă are posibilitatea de a participa la examinarea acestuia și de a-și înainta propriile propuneri, recomandări și obiecții.

Totodată, proiectul de lege supus expertizei se referă și la unele prevederi de modificare și completare a Codului audiovizualului, care stabilește, în spiritul drepturilor și libertăților constituționale, bazele juridice de reglementare a procesului de exercitare a controlului societății asupra activității instituțiilor în domeniul audiovizualului din Republica Moldova. Iar controlul asupra domeniului audiovizualului se exercită de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului, autoritate autonomă, care este reprezentantul și garantul interesului public în domeniul audiovizualului, responsabilă pentru implementarea și respectarea Codului audiovizualului, a tratatelor internaționale în domeniul audiovizualului la care Republica Moldova este parte.

În acest context, Codul audiovizualului conține norme care asigură participarea părților interesate la ședințele CCA care administrează domeniul audiovizualului din R. Moldova.

8. Respectarea principiului responsabilizării este asigurată suficient. Codul audiovizualului, care se propune a fi modificat și legislația conexasă conțin prevederi orientate spre responsabilizarea atât a membrilor CCA, instituție care gestionează domeniul, cât și a participanților pe piața mediatică. Respectiv, constatăm un nivel suficient de asigurare a principiului responsabilizării.

9. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ normelor constituționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial Constituției. Proiectul de lege supus expertizei conține reglementări care contravin Constituției Republicii Moldova, în particular art. 32 (libertatea opiniei și a exprimării) și art. 34 (dreptul la informare). A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

10. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ legislației corelative. Proiectul/actul normativ

este conform parțial legislației corelative. Anumite prevederi ale proiectului de lege sunt concurente cu unele prevederi ale legislației. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a potențialelor elemente de vulnerabilitate ale proiectului legii (pct. 16 al prezentului raport).

11. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ standartelor internaționale. Proiectul/actul normativ este conform parțial standardelor internaționale. Nota informativă, ce însoțește acest proiect de lege, face doar referire la unele prevederi din Codul de reglementare a conținutului audiovizual al României și nu schițează nici un argument pentru a demonstra compatibilitatea proiectului de lege național cu legislația comunitară. Însă, o distincție foarte importantă este că, în România, aceste prevederi apar în Codul de reglementare a conținutului în audiovizual adoptat de către Consiliul Național al Audiovizualului din România și nu în Legea Audiovizualului adoptată de Parlamentul României. Totodată, autorii proiectului fac trimitere la prevederile art. 10 paragraful 2 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale și art. 19 paragraful 3 din Pactul Internațional cu privire la drepturile politice și civile. Însă, notăm inexistența în nota informativă a referințelor la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză, cerință expres prevăzută de art.20 lit.c) și art.23 alin.(2) lit.d) din Legea privind actele legislative nr.780/2001.

Proiectul de lege supus expertizei conține reglementări excesive și contravine bunelor practici internaționale, în particular Convenției europene pentru drepturile omului, Convenției Europene privind televiziunea transfrontalieră și Directivei 2010/13/UE 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). A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

12. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței Curții Constituționale. Proiectul/actul normativ este conform jurisprudenței Curții Constituționale. Nu există jurisprudență a Curții Constituționale în domeniul de reglementare a proiectului de act normativ expertizat. Prevederile Codului audiovizualului au fost obiect al controlului constituționalității la Curtea Constituțională. În sesizări și hotărârile Curții s-a făcut referință la prevederile codului care reglementau sancțiunile ce pot fi aplicate radiodifuzorilor (Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 06.12.2012) și dreptul autorităților administrației publice locale de a decide autonom în problema fondării, funcționării, întreținerii sau reorganizării radiodifuzorilor publici locali (hotărârea Curții Constituționale nr.18 din 26 iunie 2007).

Normele din Codul audiovizualului supuse modificării prin prezentul proiect nu au constituit obiect al controlului constituționalității, respectiv, considerăm că acestea sînt conforme normelor Constituției și jurisprudenței constituționale. Conform teoriei generale a dreptului privind aplicarea actului normativ în timp, legea adoptată se bucură de prezumția constituționalității, ca și orice act al unei autorități publice, care este prezumat legal pînă la infirmarea acestui fapt.

13. Nivelul de corespundere a proiectului/actului normativ jurisprudenței CtEDO. Proiectul/actul normativ este conform parțial jurisprudenței CtEDO. Modificările propuse la Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare și unele modificări/completări propuse în Codul audiovizualului restricționează răspîndirea informației de la autori anonimi sau neidentificabili. Jurisprudența Curții acordă protecție extrem de extinsă, în special în ceea ce privește confidențialitatea surselor jurnalistice. „Protecția surselor jurnalistice este una din pietrele de temelie ale libertății presei (...). Absența unei astfel de protecții ar putea descuraja sursele jurnalistice să ajute presa în informarea publicului pe teme de interes general. Ca urmare, presa ar putea fi incapabilă să joace rolul său esențial de «câine de pază», iar capacitatea sa de a furniza informații precise și de încredere s-ar diminua (...) Un ordin de divulgare nu ar putea fi în conformitate cu articolul 10 din Convenție decât dacă este justificat de un interes public superior.”(a se vedea infra Goodwin împotriva Marii Britanii).

Libertatea de exprimare reprezintă unul din fundamentele societății democratice, care asigură dezvoltarea ei și autorealizarea fiecărei persoane (Handyside c. Regatului Unit, 7 decembrie 1976, § 49). Nu numai presa are sarcina de a comunica informații de interes public, ci și publicul are dreptul să le primească (a se vedea art. 6 al Legii; Observer și Guardian c. Regatului Unit, 26 noiembrie 1991, § 59).

Libertatea de exprimare cuprinde libertatea de a căuta, primi și comunica informații. Fiind vorba de o „libertate”, ea nu presupune obligația statului de a oferi informații. Totuși, în cazul în care statul creează

instituții publice ale audiovizualului, el este obligat să adopte o legislație care să asigure independența editorială a acestora (Manole ș.a. c. Moldovei, 17 septembrie 2009).

Libertatea de exprimare nu se referă doar la o anumită categorie de informații sau forme de exprimare (Hadjianastassiou c. Greciei, 16 decembrie 1992, § 39). Ea nu se referă doar la relatările de fapt și opiniile care sunt primite favorabil sau sunt privite ca inofensive sau ca o chestiune de indiferență, ci și la cele care ofensează, șochează sau deranjează Statul sau orice parte a comunității (De Haes și Gijssels c. Belgiei, 24 februarie 1997, § 47). Atunci când persoana dorește să răspândească o informație, Statul nu poate dicta sau critica forma în care această informație este răspândită. A se vedea - Analiza detaliată a textului proiectului, conținută la pct. 16 din prezentul raport.

14. Impactul proiectului/actului normativ prin prisma drepturilor omului. Proiectul/actul normativ încalcă drepturile/libertățile. Unele prevederi propuse spre modificare și/sau completare a Codului Audiovizualului și a Legii cu privire la libertatea de exprimare încalcă dreptul la libertatea de exprimare și libertatea publicului de a fi informat. Obiecții în acest sens se conțin în Analiza detaliată a potențialelor elemente de vulnerabilitate ale proiectului legii (pct. 16 al prezentului raport).

15. Impactul gender al proiectului. Proiectul/actul normativ este gender neutru. Proiectul actului normativ are o vocație universală și instituie reguli egale pentru toți cetățenii țării de a avea acces liber la informații, fără a fi instituite norme derogatorii cu caracter discriminatoriu.

16. Analiza detaliată a textului proiectului.

Nr.	Articol	Text	Obiecții	Factorii de vulnerabilitate
1	art. 2 lit. b), c), j) din Codul audiovizualului	La articolul 2 lit. b), c) și j) se expun în redacție nouă după cum urmează: ... "c) radiodifuzor-persoană juridică, titulară a licenței de emisie eliberată de Consiliul Coordonator al Audiovizualului, avînd responsabilitate a totală pentru transmisia serviciilor de programe destinate recepționării de către public;" ...	Potrivit notei informative, prezentul proiect de lege vine să introducă unele precizări referitor la noțiunea radiodifuzor. În lipsa unor explicații concludente, noua redacție a art. 2 lit. c) înlocuiește răspunderea editorială a radiodifuzorului cu o altă formă de răspundere juridică, în particular - răspunderea totală, care este o noțiune abstractă. Lipsa termenului/noțiunii de responsabilitate	Vulnerabilitate Prevederi care încalcă drepturile/libertățile; Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive. Revizuirea textului potrivit obiecției; introducerea unui termen/noțiune a responsabilității totale a radiodifuzorului.

			totală în textul legii afectează previzibilitatea acestuia și, eventual, poate să genereze interpretări variate.		
2	art. 6 al. (4) din Codul audiovizualului	<p>Articolul 6 se completează cu un alineat nou (4) cu următorul cuprins:</p> <p>"Sunt interzise comunicarea/difuzarea emisiunilor de știri, analitice, și dezbateri prezentate sau moderate de politicieni, persoane cu funcții de demnitate publică sau persoane angajate în cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, precum și persoanele chemate să candideze la alegerile prezidențiale, parlamentare, locale".</p>	<p>Articolul 6 care se dorește a fi completat este intitulat în Codul audiovizualului: "Garantarea moralității și asigurarea protecției minorilor". În asemenea circumstanțenu este clară logica autorilor proiectului de a introduce un alineat nou care reglementează interzicerea persoanelor enumerate în al. (4) de a practica activitatea audiovizuală, în contextul garantării moralității și protejării minorilor.</p> <p>De asemenea, nu este clară noțiunea de "politician" în textul propus spre completare. Lipsa termenului/noțiunii de "politician" în textul legii afectează previzibilitatea acestuia și, eventual, poate să genereze interpretări variate.</p>	Vulnerabilitate Nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă. Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive.	Revizuirea textului potrivit obiecției; introducerea semnificației termenului de "politician" în contextul normei propuse spre completare.

3	Art 6' din Codul audiovizualului	<p>După art.6 se introduce un articol nou 6' cu următorul cuprins:</p> <p>”Articolul 6/1. Protecția demnității umane și a drepturilor fundamentale ale omului</p> <p>(1)” Radiodifuzorii sunt obligați să respecte drepturile și libertățile fundamentale ale omului, demnitatea, onoarea, viața privată și de familie, precum și dreptul la propria imagine.</p> <p>(2) Programele audiovizuale în care sunt aduse acuzații unor persoane privind comportamente și fapte ilegale, trebuie argumentate și susținute cu dovezi pertinente sau să se indice, cel puțin probele care le susțin, iar persoanele vizate au dreptul să intervină cu propriul punct de vedere prin exercitarea dreptului la replică. Moderatorii programelor audiovizuale sunt obligați să</p>	<p>Potrivit notei informative, acest articol prevede anumite drepturi și obligații specifice pentru moderatorii programelor audiovizuale, care urmează să asigure respectarea acestor prevederi și să nu admită derapaje care pot duce la injurii și calomnieri directe și neprobate. Radiodifuzorul urmează să răspundă în cazul în care nu va asigura respectul demnității umane.</p> <p>Completările propuse încalcă prevederile Legii cu privire la libertatea de exprimare (art.3, 4, 6, 13), Codul Audiovizualului al Republicii Moldova (art.8, 10, 14, 15, 16), Codul de conduită al radiodifuzorilor (Decizia CCA nr.127 din 26.12.2007), Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova, Convenția europeană a Drepturilor Omului (art.10), Convenția</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare normelor din legislația corelativă; Prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	Excluderea articolului.

		<p>solicite dreptul la replică persoanei vizate. Încălcarea dreptului la replică atrage răspunderea radiodifuzorului, în conformitate cu legislația în vigoare.</p> <p>(3) Moderatorii programelor audiovizuale sunt obligați să solicite invitațiilor săi probarea afirmațiilor acuzatoare, iar în lipsa probelor, moderatorii vor informa imediat în cadrul acelui program/emisiune despre faptul că afirmațiile acuzatoare nu sunt probate. Încălcarea prezentului alineat, inclusiv prin încurajarea prezentării unor acuzații neprobate sau omisiunea informării despre lipsa probelor la argumentele acuzatoare expuse, atrage răspunderea radiodifuzorului.</p> <p>(4) Moderatorii programelor audiovizuale sunt obligați să nu folosească și să nu permită invitațiilor folosirea unui limbaj licențios sau să instige la ură și violență".</p>	<p>europeană privind televiziunea transfrontalieră (art.8, 9), Directiva cu privire la serviciile mass-media audiovizuale.</p> <p>Independența editorială a mass-mediei este recunoscută și garantată de Constituția RM și Legea cu privire la libertatea de exprimare. Cenzura este interzisă. Impunerea prezentării în cadrul programelor audiovizuale a dovezilor pertinente, probelor la afirmațiile acuzatoare, precum și obligarea moderatorilor să solicite dreptul la replică a persoanei vizate reprezintă o ingerință în activitatea editorială. Or, dubiile cu privire la adevărul faptelor relatate sau caracterul defăimător al informației se interpretează împotriva restricționării libertății de exprimare (art. 25 al. (6) din Legea cu privire la libertatea de exprimare).</p> <p>De asemenea, sarcina</p>		
--	--	---	--	--	--

			<p>probațiunii și acordarea dreptului la replică sunt reglementate expres în art. 24 și art. 27 din Legea cu privire la libertatea de exprimare. Onoarea, demnitatea și reputația persoanei sunt valori protejate de lege. Totuși, acest fapt nu înseamnă că ele din start prevalează asupra libertății publicului de a primi informații de interes public.</p>		
4	art. 7 alin. (4) lit. d) și e) din Codul audiovizualului	<p>La articolul 7 alineatul (4)</p> <p>...</p> <p>se introduc literele d) și e) cu următorul cuprins:</p> <p>"d) la folosirea informației care provine din surse confidentiale credibilitatea cărora nu este suficient verificată, se va menționa că aceasta poate să nu corespundă realității;</p> <p>e) enunțarea ipotezelor cu privire la producerea unor evenimente sau</p>	<p>Articolul 7 care se dorește a fi completat este intitulat în Codul audiovizualului: " Echilibrul și pluralismul politico-social". Completările propuse nu vin să asigure în cadrul emisiunilor informative ale radiodifuzorilor respectarea principiilor echilibrului social-politic, echidistanței și obiectivității, ci mai degrabă restricționează libertatea de exprimare a mass-media și libertatea publicului de a fi informat. Conform art. 13 al. (1) din Legea cu privire la libertatea de exprimare:</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale;</p> <p>Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO;</p> <p>Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	Excuzarea completărilor propuse

<p>informația cu privire la activitatea unei instituții publice, va fi difuzată doar cu comentariul acestei autorități publice, iar în cazul în care autoritatea publică respectivă refuză să prezinte un punct de vedere, acesta trebuie precizat în mod expres."</p>	<p>"Mass-media și orice persoană care efectuează o activitate cu caracter jurnalistic de colectare, de primire și de distribuire a informației către public, precum și persoana care colaborează cu acestea, care au obținut informații de la o sursă, au dreptul de a nu dezvălui identitatea sursei sau orice informații care ar putea duce la identificarea sursei." Astfel, completarea art. 7 al. (4) cu lit. d) în varianta propusă de autorii proiectului este contrară jurisprudenței CtEDO, care acordă protecție extrem de extinsă, în special în ceea ce privește confidențialitatea a surselor jurnalistice (a se vedea cauza Goodwin împotriva Marii Britanii). Completarea art. 7 al. (4) cu lit. e) în varianta propusă de autorii proiectului, contravine art. 4 și 6 din Legea cu privire la libertatea de exprimare, care se referă la rolul mass-mediei într-o societate democratică și</p>
--	---

			dreptul publicului de a fi informat cu privire la toate aspectele de interes public – atât cele pozitive, cât și cele negative, precum și art. 9 din Legea cu privire la libertatea de exprimare care se referă la libertatea de a critica statul, autoritățile publice și persoanele care exercită funcții publice.		
5	art. 9 alin. 2) și 3) din Codul audiovizualului	<p>Articolul 9 se completează cu noi alineate (2) și (3) după cum urmează:</p> <p>"(2) Se interzice radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii, transmisia și retransmisia posturilor de televiziune și radio care conțin programe sau emisiuni informative, informativ-analitice și politice care nu sunt produse în statele membre ale Uniunii Europene precum și în statele care nu au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră.</p> <p>(3) Se interzice radiodifuzorilor transmisia și</p>	<p>Potrivit notei informative a proiectului, aceste propuneri de completare vor asigura securitatea informațională a statului, neadmiterea informațiilor cu impact negativ care pot atenta asupra suveranității, independenței și integrității teritoriale ale statului, respectării drepturilor omului, precum și pentru corelarea cadrului normativ național la standardele internaționale.</p> <p>Obiectivul propus de autorii proiectului este de a proteja spațiul</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare arestandurilor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Reformularea propunerilor, prin garantarea libertății de exprimare și asigurarea accesului la informația difuzată și de alte state care nu sînt semnatare sau care nu au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră. Scopul urmărit de a proteja securitatea spațiului informațional autohton trebuie să prevadă crearea unor instrumente legislative care ar limita accesul programelor cu conținut propagandistic pe piața media moldovenească (conform art. 7 din Convenția Europeană cu privire la</p>

		<p>retrasnmsia emisiunilor informative, informativ-analitice, politice și cu tematică militară care nu sunt produse în statele membre ale Uniunii Europene precum și în statele care au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră."</p>	<p>informațional autohton, însă instrumentul de realizare este de a respinge integral posturile de televiziune pluraliste din statele care nu au ratificat din Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră, cum ar fi: postul CNN, Discovery channel din SUA, Al Jazeera din Qatar, dar și unele posturi democratice și pluraliste de pe teritoriul Federației Ruse, cum ar fi: TV Rain sau TV-2Tomsk.</p> <p>Normele propuse de completare lezează libertatea publicului de a fi informat prin restricționarea accesului cetățeanului la programe de interes public și tematic, ceea ce constituie o încălcare a art. 10 CEDO. În condițiile propuse, există riscul să înceteze retransmisia mai multor canale/posturi pe teritoriul Republicii Moldova, iar radiodifuzorii naționali care activează în bazaprodusului</p>	<p>televiziunea transfrontalieră).</p>
--	--	---	---	--

			<p>propriu, achiziționat din Federația Rusă, riscă să-și suspende activitatea din incapacitate de a produce produs autohton suficient pentru emisie, în rezultatul căruia piața mediatică moldovenească se va limita la câteva posturi, ceea ce va constitui un monopol pe piață și va îngreuna accesul altor investitori.</p>		
6	art. 11 alin. (3) din Codul audiovizualului	<p>La art. 11 al. (3) se expune în următoarea redacție:</p> <p>" Produsul autohton v-a constitui cel puțin 8 ore din volumul zilnic de emisie și va fi difuzat exclusiv (în totalitate) în intervalul orelor 6.00 - 24.00. Cel puțin șase ore din produsul autohton va fi difuzat în orele de maximă audiență, dintre care cel puțin 5 ore vor fi difuzate în limba de stat. Operele Europene vor constitui cel puțin 12 ore din volumul total de emisie și vor fi difuzate exclusiv (în totalitate) în</p>	<p>Nu este clară noțiunea de "Operă Europeană" în textul propus spre completare.</p> <p>Lipsa termenului/noțiunii de "Operă Europeană" în textul legii afectează previzibilitatea acestuia și, eventual, poate să genereze interpretări variate.</p> <p>Totodată, dacă termenul Opera Europeană reprezintă produsul statelor membre ale Uniunii Europene și/sau care au semnat/ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră această prevedere</p>	<p>Vulnerabilitate</p> <p>Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Revizuirea textului potrivit obiecției. Reformularea propunerilor, prin garantarea libertății de exprimare și asigurarea accesului la informația difuzată și de alte state care nu sînt semnatare sau care nu au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră.</p>

		intervalul 6.00 - 24.00"	lezează libertatea publicului de a fi informat prin restricționarea accesului cetățeanului la programe de interes public și tematiche ale altor state.		
7	art. 53 din Codul audiovizualului	<p>Articolul 53 se va expune în următoarea redacție:</p> <p>"Se interzice radiodifuzorilor publici să difuzeze publicitate, plasare de produse și teleshopping, cu excepția publicității sociale și electorale".</p>	<p>Potrivit notei informative, pentru a respecta concurența loială între toți radiodifuzorii se propune ca compania publică, care este finanțată integral din bugetul de stat să nu poată difuza publicitate comercială. Aceasta, în schimb va putea continua să difuzeze publicitate socială sau electorală și să acceseze sonorizări în cazul unor proiecte concrete.</p> <p>Însă, interdicția difuzării publicității, plasării de produse și teleshopping pentru radiodifuzorii publici va îngreuna substanțial activitatea în baza bugetului acestora provenit doar din subvenții de stat, fapt ce va leza din</p>	Vulnerabilitate Prevederi care limitează drepturile/libertățile;	Pentru a evita promovarea practicilor de concurență neloială în raportul dintre radiodifuzorii publici pe de o parte și cei privați, pe altă parte, se recomandă stabilirea unei tehnici de calcul/mecanism prin care radiodifuzorul public ar avea dreptul să difuzeze publicitate, însă un procentaj mai mic decât radiodifuzorii privați, cei dinții beneficiind în continuare de finanțarea garantată din bugetul de stat, donații, sponsorizări etc.

			<p>independența sa, va contribui la reducerea producerii de programe și calității acestora, micșorării salariilor sau reducerilor de cadre etc., aceste efecte conducând la reducerea calității informației. Aceasta va contribui la monopolizarea pieței media de către radiodifuzorii privați.</p>		
8	<p>art. 3 alin. (4') din Legea cu privire la libertatea de exprimare</p>	<p>Articolul 3 alineatul 4' va avea următorul cuprins:</p> <p>"Autorul informațiilor răspândite prin orice mijloc de informare în masă trebuie să fie identificat sau identificabil. Este interzisă răspândirea informațiilor de către autori anonimi sau care nu pot fi identificați. Responsabilitatea răspândirii sau plasării unor astfel de informații o poartă mijlocul de informare în masă".</p>	<p>Potrivit notei informative, această completare va responsabiliza atât autorii care intenționează să răspândească informații prin intermediul mass-media cât și însuși mijlocul de informare în masă care plasează această informație. Această propunere ar reieși direct din jurisprudența CtEDO în cauza Delfi AS contra Estoniei. Apreciem critic interpretarea dată de către autorii articolului, or, în cauza Delfi As contra Estoniei, CtEDO a stabilit că proprietarii de</p>	<p>Vulnerabilitate Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; Prevederi necorespunzătoare arestandardelor internaționale; Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;</p>	<p>Excluderea acestei prevederi</p>

site-uri sunt responsabili de moderarea comentariilor defăimătoare și a decisi că instanțele estoniene au procedat corect când au sancționat portalul pentru comentariile ofensatoare publicate de cititori la un articol, întrucât instituția „a eșuat în încercarea de a le împiedica să devină publice, a profitat de existența lor, dar le-a permis autorilor să rămână anonimi”.

Varianta propusă de completare este contrară jurisprudenței CtEDO, care acordă protecție extrem de extinsă, în special în ceea ce privește confidențialitatea a surselor jurnalistice (a se vedea cauza Goodwin împotriva Marii Britanii). Dacă mass-media va fi obligată să divulge sursele anonime, atunci ea ar risca să nu aibă sau să piardă aceste surse pentru totdeauna, ceea ce o va face incapabilă să-și exercite până la sfârșit funcția sa de "câine de pază" într-o societate

			democratică.			
9	art. 38' din Codul audiovizualului	<p>Se introduce articolul 38' după cum urmează:</p> <p>"Articolul 38' Suspendarea executării deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului</p> <p>(1) Suspendarea executării deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la sistarea sau interdicția emisiei, suspendarea sau retragerea licenței poate fi cerută în instanța de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău numai după contestarea acestor acte la Consiliul Coordonator al Audiovizualului, în termen de 30 zile de la data adoptării hotărârii pe margineacererii prelabile privind aceste acte sau de la data expirării termenului pentru soluționarea cererii prelabile.</p> <p>(2) Suspendarea</p>	<p>Conform art. 40 alin. (5) din Codul audiovizualului, deciziile Consiliului Coordonator al Audiovizualului pot fi contestate în instanță de contencios administrativ de către orice persoană care se consideră prejudiciată de acestea.</p> <p>Potrivit art. 277 din Codul de procedurăcivilă, orice persoană care se consideră vătămatăîntr-un drept, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri se poate adresa instanței judecătorești competente pentru anularea actului, repunerea în drept și repararea prejudiciului. Acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale</p>	Vulnerabilitate	Prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi care încalcă drepturile/libertățile;	Excluderea completărilor propuse.

		<p>executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului poate fi dispusă de instanța de judecată numai la cererea reclamantului, depusă concomitent cu înaintarea acțiunii, și doar în cazul în care sunt întrunite următoarele condiții:</p> <p>a) motivele invocate de reclamant în susținerea acțiunii sunt pertinente și bine întemeiate;</p> <p>b) reclamantul prezintă argumente care au o fază factologică precum că circumstanțele litigiului reclamă dispunerea urgentă a suspendării executării actului administrativ contestat pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor reclamantului;</p> <p>c) prejudiciul care ar putea fi cauzat reclamantului depășește interesul public urmărit prin emiterea actului administrativ contestat.</p> <p>(3) Sarcina probațiunii</p>	<p>Codului de procedură civilă, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ. Suspendarea executării actului administrativ contestat și actele judecătorului după primirea cererii de chemare în judecată este prevăzută expres de Legea contenciosului administrativ (art. 21), iar dispozițiile acestei legi, conform art. 34, se completează cu prevederile Codului de procedură civilă.</p> <p>Notă informativă nu oferă nici un argument cu privire la necesitatea introducerii unei proceduri separate privind suspendarea deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului, conținută în Codul audiovizualului, prin derogare de la prevederile speciale în materia contenciosului administrativ.</p> <p>Prevederile derogatorii de la art. 21 din Legea contenciosului</p>		
--	--	--	---	--	--

		<p>întrunirii condițiilor menționate la alin. (2) revine reclamantului. Până la proba contrarie se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului.</p> <p>(4) În cadrul examinării cererilor privind suspendarea executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului, instanța de judecată citează părțile în proces indicând data și ora desfășurării ședinței de judecată și anexînd copia de pe cererea de pe cererea de suspendare a executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului, de asemenea solicită să prezinte referința pe marginea cererii de suspendare.</p> <p>(5) În termen de 3 zile lucrătoare de la primirea copiei de pe cererea de suspendare a executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Consiliul</p>	<p>administrativ propuse de autorii proiectului, introduc un tratament diferențiat în raport cu actele emise de celelalte autorități publice.</p>		
--	--	---	---	--	--

depunere referința pe marginea acestei cereri.

(6) Instanța de judecată este obligată să soluționeze cererea de suspendare a executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului în cel mult 5 zile de la data prezentarea referinței de către Consiliu sau de la data la care trebuia prezentată referința.

(7) Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului doar în cazul întrunirii cumulative a condițiilor menționate la alin. (2). Instanța de judecată pronunță o încheiere motivată privind suspendarea sau refuzul de suspendare a executării actelor Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

(8) Încheierea judecătorească privind suspendarea sau refuzul de suspendare a executării actelor

		<p>Consiliului Coordonator al Audiovizualului poate fi atacată cu recurs în conformitate cu Codul de procedură civilă. Prin derogare de la art. 426 alin. (3) din Codul de procedură civilă, recursul împotriva încheierii se examinează în termen restrâns, care nu va depăși 10 zile de la data depunerii recursului."</p>			
--	--	--	--	--	--

Concluzii

Un factor important care a generat necesitatea promovării acestui proiect de lege l-a constituit ultimele evenimente din regiune, sensibilitatea informațiilor care pot avea un impact deosebit de negativ asupra respectării drepturilor omului, securității statului, consolidării statutului de stat suveran, independent și integru. Însă, o mare parte din propunerile de modificare și completare a Codului audiovizualului și a Legii cu privire la libertatea de exprimare creează un regim de protecție nejustificat a persoanelor publice și politice ce rezultă în limitarea nedemocratică a libertății de exprimare și a libertății publicului de a fi informat asupra chestiunilor de interes public.

Proiectul de lege supus expertizei conține reglementări excesive și contravine bunelor practici internaționale, în particular Convenției europene pentru drepturile omului, Convenției Europene privind televiziunea transfrontalieră și Directivei 2010/13/UE 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).

Proiectul de lege interzice și transmisia și retransmisia posturilor de televiziune și radio care conțin programe sau emisiuni informative, politice sau militare care nu sunt produse în statele membre ale Uniunii Europene și în statele care au ratificat Convenția Europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră, ceea ce constituie o ingerință în libertatea publicului de a fi informat. Dintre statele care nu au ratificat această Convenție se numără Georgia, Grecia, Rusia, Serbia, Ucraina, Irlanda ș.a.

Modificările propuse la Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare și unele modificări/completări propuse în Codul audiovizualului restricționează răspândirea informației de la autori anonimi sau neidentificabili. Jurisprudența Curții acordă protecție extrem de extinsă, în special în ceea ce privește confidențialitatea surselor jurnalistice. Ca urmare, presa ar putea fi incapabilă să joace rolul său esențial de «câine de pază», iar capacitatea sa de a furniza informații precise și de încredere s-ar diminua.

Proiectul necesită perfectare atât din punct de vedere a tehnicii legislative, cât și în scopul diminuării nivelului de vulnerabilitate, conținând mai mulți factori de vulnerabilitate cum ar fi: prevederi care limitează drepturile și libertățile; prevederi necorespunzătoare jurisprudenței CtEDO; Prevederi necorespunzătoare normelor constituționale; prevederi necorespunzătoare standardelor internaționale

nerespectarea exigențelor de tehnică legislativă; formulare ambiguă care permite interpretări abuzive.

În acest context, considerăm inoportună promovarea proiectului de lege supus expertizei în redacția propusă, acesta necesitînd a fi revizuit substanțial pentru a fi excluse orice interpretări ce ar putea încălca drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției