



avocatul
poporului
OMBUDSMAN

23 iunie 2025

nr. 04-3/51-1209

la nr. _____

din _____

Domnului Igor GROSU,
Președintele Parlamentului Republicii Moldova
info@parlament.md

Doamnei Liliana NICOLAESCU-ONOFREI,
Președinta Comisiei cultură, educație, cercetare,
tineret, sport și mass-media
cem@parlament.md

Opinie
la proiectul de Lege pentru modificarea Codului serviciilor media
audiovizuale al Republicii Moldova
(inițiativa legislativă nr.191)

Avocatul Poporului a examinat din oficiu proiectul de lege (*inițiativa legislativă nr. 191*) pentru modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova¹, inițiativă legislativă ce derivă din necesitatea alinierii legislației naționale la acquis-ul european.

Avocatul Poporului subliniază importanța respectării principiului legalității, clarității normelor și proporționalității în contextul modificării regimului juridic aplicabil conținuturilor media. Aceste principii trebuie să fie în conformitate cu art. 32, 34 din Constituția Republicii Moldova, precum și art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), art.19 și 20 din Pactul cu privire la drepturile civile și politice.

Standardele internaționale, în special cele interpretate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) în aplicarea articolului 10 impun statelor atât obligații negative (de a nu interveni), cât și pozitive (de a proteja) libertatea de exprimare. Aceasta include asigurarea unui pluralism autentic, prevenirea dominației actorilor economici sau politici și garantarea accesului public la o diversitate de opinii.

¹ <https://www.parlament.md/material-details-md.nspx?param=a3e4c5ac-7df5-4af0-8513-6e939110e274>



De asemenea, Avocatul Poporului atrage atenția asupra constatărilor și recomandărilor formulate recent de Comisia de la Veneția la proiectele de modificare a legislației audiovizualului².

Avocatul Poporului salută eforturile de armonizare a cadrului juridic al Republicii Moldova cu standardele UE în domeniul mass-media audiovizuale. Cu toate acestea, venim cu unele sugestii și recomandări de îmbunătățire a proiectului de lege, după cum urmează:

- Claritatea și previzibilitatea noțiunilor utilizate (art.1)

Atragem atenția asupra utilizării unor noțiuni generale, care necesită a fi completate, pentru a exclude orice dubiu de interpretare arbitrară. Spre exemplu, definirea noțiunii „conținut ilegal” ca „orice conținut care nu este conform legislației Republicii Moldova” este formulată prea general și nu corespunde principiului de previzibilitate, ceea ce poate conduce la restrângerea nejustificată a libertății de exprimare.

Referitor la noțiunea „dezinformare” din redacția actuală Curtea Constituțională a reținut în jurisprudența sa³ că norma contestată este suficient de previzibilă, iar destinatarii legii (furnizorii și distribuitorii de servicii media, profesioniști în domeniu) pot deduce, în mod rezonabil, singuri sau prin apelul la un specialist, ce reprezintă o informație falsă, în lumina scopului urmărit prin articolul 1 din Cod, și au posibilitatea să-și adapteze conduita în mod corespunzător. Prin urmare, recomandăm a revedea definiția „dezinformare” propusă pentru modificare.

Totodată, se recomandă completarea definiției „discursului care incită la ură” prin introducerea sintagmei „sau orice alt criteriu”, în vederea asigurării caracterului deschis al listei de criterii care pot apărea. Această completare este menită să fie adusă în concordanță cu formularea prevăzută de art. 1 alineatul (1) din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalității și art.14 CEDO.

- Independența editorială și libertatea de creație (art.8)

Articolul 10 (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede că „orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și de a primi și de a răspîndi informații și idei fără amestecul autorităților publice...”. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat, în mod repetat, importanța acestui drept cu privire la libertatea presei și independența editorială⁴.

² Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027 din 16 iunie 2025

³ Decizia Curții Constituționale nr. 173 din 13.12.2022

⁴ Cauza Manole și alții contra Moldovei (Cererea no. 13936/02)



Recomandarea nr. R (96) 10 a CM prevede că cadrul juridic care guvernează organismele publice de radiodifuziune ar trebui să stipuleze în mod clar independența editorială și autonomia instituțională a acestora.

Formularea „nu intervin și nu încearcă să influențeze” conține o suprapunere de sensuri, fiind vagă și insuficient de riguroasă din perspectiva normelor de redactare legislativă. Potrivit regulilor tehnicii legislative prevăzută de Legea nr. 100/2017 privind actele normative, textul normativ trebuie să fie clar, concis și lipsit de ambiguități.

Pentru a elimina orice ambiguitate, *propunem* următoarea redacție, care să fie clară și imperativă „Statul, inclusiv autoritatea națională de reglementare, nu intervine în politicile și deciziile editoriale ale furnizorilor de servicii media audiovizuale și se abține de la orice formă de influențare a acestora.”

- Protecția surselor jurnalistice și comunicărilor confidențiale (art.9)

Protecția surselor jurnalistice este una dintre pietrele de temelie ale libertății presei. Mass-media trebuie să fie eficientă, iar dreptul la protecția surselor este un drept extrem de important pentru ca mass-media să fie eficientă. Absența unei astfel de protecții ar putea să descurajeze sursele jurnalistice să ajute presa să informeze publicul cu privire la chestiuni de interes general. În consecință, presa ar avea o mai mică posibilitate să își joace rolul indispensabil de „câine de pază”, iar capacitatea sa de a furniza informații exacte și credibile poate fi diminuată (*Ressiot și alții împotriva Franței, pct. 99; Goodwin împotriva Regatului Unit, pct. 39; Roemen și Schmit împotriva Luxemburgului, pct. 57; Ernst și alții împotriva Belgiei, pct. 91; Tillack împotriva Belgiei, pct. 53*).

CtEDO a subliniat în repetate rânduri că art. 10 din CEDO garantează nu numai fondul și conținutul informațiilor și ideilor, ci și mijloacele de transmitere a acestora. Presei i s-a acordat cel mai larg domeniu de protecție în jurisprudența Curții, inclusiv în ceea ce privește confidențialitatea surselor jurnalistice.

Comisia de la Veneția a subliniat că⁵, întrucât definiția „jurnalist” are implicații semnificative pentru persoanele implicate, acest concept ar trebui definit și interpretat în sens larg, extinzând controlul democratic al mass-media asupra autorităților și a altor deținători de putere pentru a cuprinde cea mai largă gamă posibilă de activități jurnalistice. Aceasta include orice persoană angajată în căutarea și diseminarea informațiilor în cadrul „liberului schimb de opinii și idei”, care susține dreptul publicului de a primi astfel de materiale și de a fi informat în mod adecvat.

⁵ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027



De asemenea, Comisia de la Veneția recomandă ca orice interferență cu activitățile furnizorilor de servicii media, inclusiv utilizarea tehnologiilor de supraveghere, să fie supusă unor condiții juridice clar definite, inclusiv autorizare judiciară sau independență prealabilă sau promptă, supraveghere eficientă și respectarea strictă a principiilor legalității, necesității și proporționalității. Dispozițiile relevante ar trebui armonizate în cadrul diferitelor proiecte de lege pentru a asigura garanții egale și adecvate pentru toți jurnaliștii, indiferent de tipul de mass-media.

Formularea actuală „Statul nu ia niciuna dintre următoarele măsuri...” este excesiv de detaliată și dificilă stilistic.

Sugerăm adoptarea unei formulări de principiu, care să ofere o protecție robustă și clară. Propunem o redacție care să stipuleze că statul să garanteze protecția efectivă a surselor jurnalistice și a comunicărilor confidențiale. Nicio autoritate nu poate impune divulgarea acestora sau recurge la măsuri de supraveghere ori constrângere, cu excepția cazurilor strict necesare într-o societate democratică, în baza unei hotărâri judecătorești conforme cu legea și principiul proporționalității. De asemenea, se impune corelarea prevederilor articolului 9 cu excepțiile stabilite prin Legea nr. 64/2010 privind libertatea de exprimare.

- **Conținuturi audiovizuale ilegale și dăunătoare (art.11)**

Curtea considerat întotdeauna că art. 10 din Convenție protejează atât conținutul ideilor și informațiilor comunicate, cât și modul de exprimare a acestora [*De Haes și Gijssels împotriva Belgiei, pct. 48; Jersild împotriva Danemarcei, pct. 31; Oberschlick împotriva Austriei (nr. 1), pct. 57*]. În ceea ce privește conținutul și forma publicațiilor în litigiu, principiul a fost întotdeauna libertatea de tratament inerentă profesiei de jurnalist. Curtea a amintit, de exemplu, că nu este de competența sa ori a instanțelor naționale să înlocuiască presa în această privință [*Couderc și Hachette Filipacchi Associés împotriva Franței (MC), pct. 139; Jersild împotriva Danemarcei, pct. 31*]. În plus, Curtea a stabilit că art. 10 din Convenție lasă la latitudinea jurnaliștilor să decidă ce detalii trebuie publicate pentru a asigura credibilitatea unei publicații [*Fressoz și Roire împotriva Franței (MC), pct. 54*]. În orice caz, Curtea a considerat că, atunci când este vorba de o informație care se referă la viața privată a altora, jurnaliștilor le revine sarcina de a ține seama, în măsura posibilă, de impactul informațiilor și al imaginilor care urmează să fie publicate, înainte de difuzarea lor [*Couderc și Hachette Filipacchi Associés împotriva Franței (MC), pct. 140*].

Redacția actuală „Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale” pune accent pe obligațiile pozitive ale furnizorilor privind respectarea



drepturilor omului. Pe când redacția nouă prevede „Conținuturi audiovizuale ilegale și dăunătoare” accent mutat pe restricții și categorii de conținut. La fel, nu este clar termenul de conținut dăunător, termen cu conotații vagi și susceptibil de interpretări arbitrare.

Considerăm că titlul propus este mai tehnic și mai restrictiv, dar pierde referința directă la drepturile fundamentale ca principiu călăuzitor. Aceasta poate duce la interpretarea că protecția drepturilor este un aspect secundar.

Excluderea alin.(3) este problematică, întrucât elimină obligația expresă a furnizorilor de a respecta demnitatea, viața privată și reputația, drepturi fundamentale protejate inclusiv de art. 8 CEDO.

Prin urmare, *se recomandă* introducerea testului de necesitate /proporționalitate pentru restricții, precum și menținerea alin. (3) al art.11 din redacția în vigoare, pentru a fi ancorat cu standardele CEDO privind echilibrul între libertatea de exprimare și drepturile individuale.

De asemenea, *se recomandă* schimbarea alineatului (2¹) propus ce se referă la protecția minorilor la articolul 15 (destinat protecției minorilor), precum și reformularea termenului ”minor” în ”copil” pe tot parcursul textului, conform terminologiei utilizate în standardele referitoare la protecția copilului.

- **Asigurarea informării publicului (art.13)**

Principiile care guvernează în favoarea accesului la informațiile de interes public sunt prevăzute la art.3 din Legea nr. 148/2023 privind accesul la informațiile de interes public.

Nota de fundamentare nu oferă o argumentare obiectivă și rezonabilă referitor la excluderea exigențelor din alineatele (2)–(14). Considerăm că această excludere duce la o regresie normativă și la pierderea unor garanții esențiale pentru asigurarea informării publicului.

Prin urmare, se impune o justificare a necesității de a fi excluse alineatele (2)–(14) în Nota de fundamentare.

- **Protecția persoanelor cu dizabilități (art.16)**

Articolul 21 din Convenția ONU cu privire la persoanele cu dizabilități prevede Statele Părți vor lua toate măsurile adecvate pentru a se asigura că persoanele cu dizabilități își pot exercita dreptul la libertatea de expresie și opinie, inclusiv libertatea de a căuta, primi și împărtăși informații și idei, în condiții de egalitate cu ceilalți, prin toate formele de comunicare alese de ele.

Accesibilitatea este un drept fundamental, nu o opțiune „în funcție de posibilități”. Prin urmare, recomandăm excluderea condiției „în funcție de posibilitățile tehnologice și economice” din alin. (2), care poate fi interpretată ca relativizare a obligației legale și poate afecta substanța dreptului și ar



contravine art. 9 și 21 din Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu dizabilități.

De asemenea, în vederea alinierii la terminologia internațională cu privire la drepturile persoanelor cu dizabilități și pentru a respecta demnitatea umană, propunem înlocuirea termenului „handicap” cu termenul „dizabilitate” de la art. 17 alin. (3) lit.a) din proiectul de lege.

- Protejarea spațiului audiovizual național (art.17)

Prevederea cu privire la interzicerea conținutului care "prezintă un risc de a afecta serios și grav" sănătatea sau securitatea publică (alin.(3) lit.d)) este extrem de largă și nu oferă claritate cu privire la criteriile de apreciere a gravității conținutului care este interzis pentru difuzare. La fel și alți termeni utilizați, precum "risc", "indirect" sau "glorificare" de la alin.(3) ar putea fi aplicate cu un grad înalt de subiectivism.

Restricțiile pe acest motiv trebuie să vizeze doar conținutul care reprezintă o amenințare iminentă, directă și gravă, nu un "risc" abstract. Formularea ar trebui să se refere la "instigare directă la violență" sau la dezvăluirea de informații clasificate care pun în pericol iminent viața unor persoane.

Problema legate de terorism apare la conectarea acesteia cu activitatea media, prin interzicerea mesajelor care, "în mod direct sau indirect, inclusiv prin glorificarea actelor de terorism, promovează săvârșirea de infracțiuni de terorism". Termenii "indirect" și "glorificare" sunt foarte vagi. Spre exemplu o discuție academică despre cauzele terorismului, un interviu cu un fost militant sau un reportaj care prezintă contextul unui atac ar putea fi interpretate drept "glorificare indirectă". Legea trebuie să vizeze doar instigarea directă și intenționată la comiterea de acte de violență.

Prin urmare, considerăm expresiile precum "risc de a afecta", "indirect" sau "glorificare" ar trebui eliminate sau înlocuite cu standarde juridice mai precise.

- Componenta Consiliului de supraveghere și dezvoltare (art.43)

În redacția propusă, numirea celor 9 membri ai Consiliului de supraveghere este împărțită exclusiv între două entități Consiliul Audiovizualului (4 membri) și Consiliul de Presă (5 membri), ambele fiind organisme autonome, dar fără garanții suficiente de reprezentativitate largă a societății civile. Această formulă echivalează cu un transfer integral al atribuției Parlamentului către două instituții care, deși importante, nu acoperă diversitatea actorilor interesați de buna guvernare a serviciilor media publice.



Aceste prevederi au fost criticate de Comisia de la Veneția⁶ fiind recomandat restabilirea implicării diferitelor organizații ale societății civile în procedurile de numire a unor membri ai Consiliului de Supraveghere, asigurând reprezentarea intereselor publicului în cadrul Consiliului.

Prin urmare, recomandăm revizuirea alin. (3) al art. 43, în sensul reintroducerii mecanismelor de implicare a organizațiilor societății civile în procesul de desemnare a membrilor Consiliului de Supraveghere, astfel încât să fie reflectate în mod autentic interesele publicului și ale diverselor segmente ale societății democratice.

- Membrii Consiliului Audiovizualului (art. 76)

La alin.(7) de la art. 76 se propune ca Membrii Consiliului Audiovizualului să fie desemnați prin hotărâre a Parlamentului, pentru un mandat de 6 ani, care poate fi reînnoit o singură dată.

În ceea ce privește reînnoirea mandatelor, este important de menționat că nu există standarde internaționale obligatorii care să interzică sau să impună în mod expres astfel de reînnoiri. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția și-a exprimat anterior preferința pentru mandatele nereînnoibile, în special în ceea ce privește organismele de reglementare, cum ar fi consiliile audiovizuale. Această preferință se bazează pe principiul independenței instituționale, deoarece se consideră că mandatele nereînnoibile reduc riscul de influență nejustificată și permit membrilor să își îndeplinească atribuțiile fără a se îngrijora de o posibilă renumire⁷.

În lumina celor expuse, se recomandă oportunitatea de revizuire a acestei prevederi în sensul instituirii unui mandat unic, nereînnoibil, cu durata de 6 ani.

- Sancțiuni (art.84)

Natura și greutatea sancțiunilor aplicate după publicare sunt elemente care trebuie luate în considerare în cadrul evaluării proporționalității unei atingeri aduse dreptului la libertatea de exprimare garantat de art. 10 (*Cumpănă și Mazăre v. România, parag. 111*). O sancțiune pecuniară poate determina existența sau lipsa unei ingerințe în libertatea de exprimare, nu doar prin simpla impunere de către o instanță judecătorească, dar și prin mărimea ei. Astfel, Curtea a menționat că impunerea unor sancțiuni pecuniare, care pot determina închiderea instituțiilor media sau care sunt evident excesive, este capabilă „să descurajeze discuțiile deschise cu privire la chestiuni de interes public”, prin reducerea definitivă la tăcere a unei voci disidente, ceea ce afectează libertatea presei în general.

⁶ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027

⁷ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027



În fiecare cauză, atunci când stabilește dacă au fost respectate drepturile prevăzute la art. 10, Curtea ia în considerare cauza în ansamblu, inclusiv însăși natura discursului în cauză și contextul general în care a fost formulat și/sau difuzat. Natura și severitatea sancțiunilor aplicate sunt alți factori care trebuie luați în considerare la evaluarea proporționalității ingerinței. Cu toate acestea, în cazul în care ingerința în libertatea de exprimare nu se bazează pe motive suficiente în sensul art. 10, ar putea fi inutil să se analizeze proporționalitatea sancțiunii în sine⁸.

Comisia de la Veneția a avertizat⁹ că aplicarea imediată a unei amenzi mari sau încetarea/suspendarea emisiei, chiar dacă durează doar câteva zile, poate afecta grav o instituție media. Comisia de la Veneția recomandă ca furnizorii afectați de astfel de măsuri grave să aibă suficient timp pentru a intenta acțiuni în justiție, iar măsura trebuie să rămână suspendată până când instanța însăși decide cu privire la problema unei noi suspendări. Mai mult, în toate cazurile, instanțele ar trebui să aibă competența ca în orice moment puterea de a suspenda aplicarea tuturor sancțiunilor, indiferent de gradul și natura lor.

Posibilitatea de a suspenda serviciile media audiovizuale în temeiul articolului 17¹ alineatul (6) ar trebui aliniată cu regimul de sancțiuni prevăzut la articolul 84 după cum a recomandat Comisia de la Veneția.

Formularea „de la avertizare publică până la retragerea licenței de emisie/autorizației de retransmisie” de la alin. (2) nu oferă o enumerare completă și clară a sancțiunilor care pot fi aplicate. Pentru a respecta principiile clarității și previzibilității legislative *propunem* revizuirea normei menționate, în sensul prevederii explicite a tuturor tipurilor de sancțiuni aplicabile.

De asemenea, considerăm că o sancțiune de 50 000 de lei, de exemplu, pentru o televiziune regională/locală poate duce la faliment, în timp ce aceeași sancțiune pentru o televiziune națională ar putea fi ne semnificativă. Prin urmare, propunem examinarea prevederilor art. 84, alin. (9) care prevăd marja de sancționare pentru prima încălcare.

Recomandarea R(2000)23 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, subliniază următoarele: „47. Orice activitate de monitorizare nu poate fi eficientă fără un drept de sancțiune [...], sancțiunile trebuie gradate în funcție de importanța încălcărilor comise. [...] 48. Aceste sancțiuni pot varia, pornind de la un simplu avertisment [...], până la retragerea licenței [...]. Aplicarea sancțiunilor fără avertisment prealabil poate fi justificată doar în cazuri excepționale, care trebuie definite prin lege.

⁸ *A se vedea, de exemplu, Gündüz împotriva Turciei, nr. 35071/97, pct. 42 și 52, CEDO 2003-XI*

⁹ Comisia de la Veneția, CDL-AD(2025)027



În concluzie, recomandăm promovarea proiectului de lege cu luarea în considerare a recomandărilor formulate și urmare integrării recomandărilor Comisiei de la Veneția.

Cu profund respect,

**Ceslav PANICO,
Avocatul Poporului (Ombudsmanul)**

ex. Muntean Ig. Tel. 060002655