



REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA ÎN PERIOADA 2009-2013: *între promisiuni și fapte*

STUDIU

*privind realizarea obiectivelor și acțiunilor
prioritare ale Guvernului Republicii Moldova
în domeniul mass-media, stabilite în programele
de guvernare din perioada 2009-2013*

LA ELABORAREA STUDIULUI „REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA
ÎN PERIOADA 2009-2013: ÎNTRE PROMISIUNI ȘI FAPTE” AU CONTRIBUIT:

Autori:

Petru Macovei
Nadine Gogu
Ion Bunduchi

Redactor: **Tatiana Cazacu**

Design: **Angela Ivanesi**

Director de proiect: **Lucia Bacalu**
Coordonator de proiect: **Ion Mazur**

Cuprins:

În loc de introducere	4
Obiectivele și acțiunile prioritare în domeniul mass-media ale Guvernului Republicii Moldova, stabilite în programele de guvernare din perioada 2009-2013.....	5
Accesul la informație.....	8
Libertatea de exprimare.....	13
Crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea mass-media: concurența și cadrul fiscal	18
Domeniul audiovizualului: transparența procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie	25
Domeniul audiovizualului: cadrul legislativ și normativ	29
Domeniul audiovizualului: autoritatea de reglementare (CCA)	38
Domeniul audiovizualului: radiodifuzorul public.....	42
Asigurarea transparenței proprietății mass-media.....	44
Crearea condițiilor adecvate pentru activitatea structurilor aferente activității mass-media (birouri de audit al tirajelor, companii de măsurare a audienței etc.)	49
Legea presei.....	52
Modificarea Codului Electoral	54
Alte inițiative care vizează domeniul mass-media.....	58
Transparența achizițiilor publice	58
Legislația locală a UTA Gagauz-Yeri	61
Reglementarea Internetului.....	63
Concluzii	66
Recomandări	68

ÎN LOC DE INTRODUCERE

După alegerile parlamentare anticipate din 29 iulie 2009, când partidele politice necomuniste din Republica Moldova au reușit să obțină suficiente mandate în Parlament pentru a debarca de la putere Partidul Comuniștilor, care era la guvernare de 8 ani, țara noastră, cel puțin, la nivelul declarațiilor noilor autorități, pornea pe calea consolidării valorilor democratice, bazată pe asigurarea pluralismului politic și a libertăților cetățenești. Această schimbare presupunea inclusiv crearea condițiilor pentru dezvoltarea instituțiilor mass-media independente, angajament pe care noile autorități moldovenești și l-au asumat public și în totalitate. Astfel, obiectivele și acțiunile prioritare pe segmentul mass-media, incluse în programele de activitate ale celor trei guverne din perioada 2009-2013, vizau cu exactitate problemele stringente ale domeniului și răspundeau necesității de a redresa situația creată în mass-media din Moldova către anul 2009, când țara noastră era în categoria statelor „cu presă ne-liberă” conform constatărilor unor organizații internaționale credibile care evaluează dezvoltarea democratică în lume. Chiar dacă unele formulări din programele de guvernare erau stângace, altele - prea generale, iar pe alocuri exista o anumită incoerență între obiective și acțiuni, totuși, trebuie menționată amploarea reformelor pe care și le propunea guvernarea, inclusiv elaborarea sau modificarea unui set întreg de acte normative și intervenții masive în zone importante ale domeniului mediatic. Angajamentele asumate de guvernanți vizau câteva probleme majore: suficiența și calitatea cadrului legislativ și normativ, transparența finanțării și a proprietății mass-media, funcționalitatea radiodifuzorului public, activitatea autorității de reglementare a domeniului audiovizualului, tranziția la televiziunea digitală terestră, accesul la informația de interes public, condiții pentru dezvoltarea instituțiilor de presă și a structurilor aferente activității mass-media, stimularea jurnalismului de investigație ș.a. Realizarea acestor obiective, pe cât de ambițioase pe atât de necesare, ar fi pus o temelie traianică pentru dezvoltarea unei presei libere, esențială pentru destinele democrației, și ar fi impulsat dezvoltarea domeniului pe principii realmente democratice.

În cele ce urmează, vom încerca să evaluăm în ce măsură au fost onorate angajamentele asumate de guvernanți privind soluționarea problemelor stringente ale domeniului mass-media. Prezentul studiu include o trecere în revistă a obiectivelor și acțiunilor prioritare ale Guvernului Republicii Moldova în domeniul mass-media pentru perioada 2009-2014 și analiza îndeplinirii principalelor angajamente până la sfârșitul anului 2013. Studiul conține, de asemenea, o prezentare succintă a altor inițiative ce vizează mass-media, lansate în această perioadă, și subiecte care ar trebui să intre în atenția guvernării, concluziile cercetării. Autorii au elaborat și un set de recomandări și propuneri, în speranța că ele vor fi utile pentru soluționarea dificultăților existente într-o perioadă de timp rezonabilă.

Autorii

Obiectivele și acțiunile prioritare în domeniul mass-media ale Guvernului Republicii Moldova, stabilite în programele de guvernare din perioada 2009-2013

- **Guvernul Filat 1 (25 septembrie 2009 – 27 decembrie 2010)** – Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (prevăzut pentru perioada 2009-2013);
- **Guvernul Filat 2 (14 ianuarie 2011 – 30 mai 2013)** – Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (prevăzut pentru perioada 2011-2014);
- **Guvernul Leancă (31 mai 2013 – ...)** – Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (prevăzut pentru perioada 2013-2014).

Guvernul Filat 1	Guvernul Filat 2	Guvernul Leancă
------------------	------------------	-----------------

Liberalizarea spațiului mediatic și garantarea libertății de exprimare

OBIECTIVE DE GUVERNARE		
Armonizarea cadrului juridic ce reglementează activitatea mass-media cu normele și standardele europene	Armonizarea cadrului juridic ce reglementează activitatea mass-media cu normele și standardele europene, inclusiv adoptarea unui nou Cod al audiovizualului	Modernizarea activității Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”
Asigurarea libertății editoriale și profesionalizarea Instituției Publice Naționale a Audiovizualului (IPNA) Compania „Teleradio-Moldova”. Eliminarea imixtiunilor politice în activitatea Consiliului de Observatori al IPNA Compania „Teleradio-Moldova”	Reformarea și modernizarea activității Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”	Asigurarea libertății presei, a pluralismului în mass-media și crearea condițiilor optime pentru activitatea instituțiilor de presă
Asigurarea autonomiei Consiliului Coordonator al Audiovizualului (CCA) în realizarea misiunii sale de reprezentant și garant al interesului public	Asigurarea libertății presei și crearea condițiilor optime pentru activitatea instituțiilor de presă	Stimularea investițiilor în piața media autohtonă

Guvernul Filat 1	Guvernul Filat 2	Guvernul Leancă
OBIECTIVE DE GUVERNARE		
Crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea mass-media	Stimularea investițiilor în piața media autohtonă	Garantarea accesului la informația de interes public
Integrarea Republicii Moldova în spațiul informațional european	Asigurarea reală a accesului la informația de interes public și stimularea jurnalismului de investigație	
AȚIUNI PRIORITARE		
Dezideologizarea audiovizualului public prin depolitizarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului și neadmiterea numirii pe criterii politice a membrilor Consiliului de Observatori al IPNA Compania „Teleradio-Moldova”	Armonizarea cadrului juridic al Republicii Moldova, ce reglementează activitatea mass-media, cu normele și standardele europene	Armonizarea cadrului juridic al Republicii Moldova, ce reglementează activitatea mass-media, cu normele și standardele europene
Asigurarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie prin publicarea obligatorie a anunțurilor despre concursurile de acordare a frecvențelor de emisie în presa națională și stabilirea termenelor rezonabile pentru pregătirea dosarelor de participare la concursul pentru obținerea licenței de emisie	Continuarea reformelor la Instituția Publică Națională a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” prin modernizarea managementului și asigurarea unei finanțări suficiente	Accelerarea reformelor în Instituția Publică Națională a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” prin asigurarea unei finanțări suficiente
Elaborarea Concepției de dezvoltare a activității mediatică din Republica Moldova	Crearea condițiilor adecvate pentru activitatea structurilor aferente activității mass-media (birouri de audit al tirajelor, companii de măsurare a audienței etc.)	Garantarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și evaluarea modului de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația
Elaborarea Concepției de dezvoltare a audiovizualului în Republica Moldova și a legilor privind activitatea serviciilor publice ale audiovizualului în conformitate cu recomandările și practicile internaționale	Asigurarea autonomiei și eficientizarea activității Consiliului Coordonator al Audiovizualului în realizarea misiunii sale de reprezentant și garant al interesului public	Crearea condițiilor stimulatorii pentru producerea conținutului audiovizual autohton în limba de stat
Elaborarea Legii privind Libertatea de Exprimare ce ar prevedea mecanisme de neadmitere a imixtiunilor politice în activitatea serviciilor publice ale audiovizualului și abrogarea Legii presei	Garantarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și evaluarea modului de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația	Asigurarea transparenței finanțării și a proprietății în domeniul mass-media

REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA ÎN PERIOADA 2009-2013: ÎNTRE PROMISIUNI ȘI FAPTE

Guvernul Filat 1	Guvernul Filat 2	Guvernul Leancă
ACȚIUNI PRIORITARE		
Stabilirea unui cadru fiscal preferențial pentru mass-media	Crearea condițiilor egale pentru activitatea instituțiilor mass-media din Republica Moldova printr-o reglementare strictă a activității de retransmitere a posturilor străine	Scutirea presei on-line de plata TVA din sumele provenite din activitatea acesteia, indiferent de cifra de afaceri
Liberalizarea pieței mass-media autohtone	Completarea legislației cu prevederi speciale privind transparența proprietății în domeniul mass-media și limitarea concentrării proprietății mass-media	Promovarea noilor versiuni ale Legii publicității și Legii presei
Înăsprirea sancțiunilor pentru îngrădirea accesului la informație și neoferirea informațiilor de interes public în termenele stabilite de lege	Excluderea imediată din Codul fiscal a prevederii prin care mass-media este obligată să achite taxa locală de publicitate de 5%	Stimularea investițiilor străine directe în mass-media autohtonă, precum și în domeniile conexe: industria poligrafică și distribuția
	Scutirea ziarelor, revistelor și presei on-line de plata TVA din sumele provenite din activitatea lor, indiferent de cifra de afaceri	Implementarea televiziunii digitale și crearea oportunităților de informare din mai multe surse TV și radio la nivel internațional (pentru diasporă), național, regional și local
	Stimularea investițiilor străine directe în mass-media autohtonă, precum și în domeniile conexe: industria poligrafică și distribuția	Facilitarea mecanismelor de transmitere către reprezentanții diasporei a produsului mediatic din Republica Moldova, în scopul menținerii legăturii cu țara și sporirii gradului de informare despre evenimentele din țară
	Implementarea televiziunii digitale și crearea oportunităților de informare din mai multe surse TV și radio la nivel național, regional și local	
	Adoptarea Legii publicității într-o variantă nouă, care ar corespunde noilor cerințe ale timpului și necesității de dezvoltare a unei presei cu adevărat libere	
	Adoptarea unei noi strategii de dezvoltare a audiovizualului ce ar stimula dezvoltarea stabilă a mass-media independente în Republica Moldova	
	Eliminarea taxelor pentru obținerea informațiilor de interes public	

Accesul la informație

Angajamente

Garantarea accesului la informație figurează în planurile de activitate ale celor trei cabinete care s-au succedat la guvernare începând cu anul 2009. Astfel, printre obiectivele de guvernare ale guvernelor Filat 1 și Filat 2 se număra **asigurarea reală a accesului la informația de interes public și stimularea jurnalismului de investigație**. În calitate de acțiuni prioritare au fost prevăzute **înăsprirea sancțiunilor pentru îngrădirea accesului la informație și neoferirea informațiilor de interes public în termenele stabilite de lege**, dar și **eliminarea taxelor pentru obținerea informațiilor de interes public**. Până în 2013 nu a fost respectat niciun angajament, deși în ultimul timp se remarcă o anumită ameliorare în ceea ce privește taxele pe care mass-media trebuie să le achite întreprinderilor de stat pentru a accesa informații de interes public. De notat că planul de activitate al Guvernului Leancă conține o singură prevedere generală și anume **garantarea accesului la informația de interes public**, fără a specifica acțiunile concrete pe care ar urma să le întreprindă în acest scop.

Context

Accesul la informația de interes public face subiectul divergențelor de opinie ori de câte ori se discută despre gradul de libertate și mediul de activitate al mass-media din Republica Moldova. În general, legislația națională creează condiții favorabile pentru exercitarea dreptului la informație, drept garantat de Constituția Republicii Moldova (articolul 34) și de Legea privind accesul la informație¹. Acestea sunt în concordanță cu prevederile normelor internaționale stipulate în acte cum ar fi Declarația Universală a Drepturilor Omului² (articolul 19) sau Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale³ (articolul 10). Totuși, reprezentanții mass-media și ai societății civile au semnalat pe parcursul ultimilor ani mai multe probleme și curențe care îngreunează activitatea presei, prin faptul că limitează sau chiar îngreunesc accesul jurnaliștilor la informațiile de interes public. Foile de parcurs și memoriile cu privire la libertatea presei elaborate de societatea civilă, începând cu 2009, au punctat de fiecare dată accesul dificil la informațiile de interes public, acces restricționat în principal din cauza mentalității învechite a funcționarilor publici, dar și a mai multor prevederi legislative și normative controversate.

Astfel, presa nu își poate îndeplini rolul pe care ar trebui să-l aibă într-o societate democratică: de a informa publicul despre ce se întâmplă în societate. Ca informația difuzată să fie veridică, jurnaliștii au nevoie de acces la informația de interes public,

1 Legea privind accesul la informație nr. 982 din 11.05.2000: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311759&lang=1>

2 Declarația Universală a Drepturilor Omului: http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/drepturi_onu.php

3 Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=285802&lang=1>

ținând cont de faptul că acest acces nu poate fi absolut și poate fi limitat în conformitate cu prevederile legislative (cum ar fi considerente ce țin de securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, sau cele ce țin de protecția drepturilor altor persoane).

Prevederi

Legea privind accesul la informație formulează principiile politicii statului în domeniul accesului la informațiile oficiale, inclusiv cele ce țin de restricționarea accesului la informație și de neadmitere a discriminării în rândul solicitanților de informații. Legea prevede termene stricte pentru procesarea cererilor, dar și obligativitatea de a însoți orice refuz cu o motivație explicită, formulată în scris. Informațiile, documentele solicitate urmează a fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care sunt disponibile pentru furnizare, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Legea stabilește procedura de percepere a plăților pentru furnizarea informațiilor și specifică situațiile în care informația urmează a fi oferită gratuit. De asemenea, legea stabilește atribuțiile structurilor și persoanelor responsabile de relațiile cu mass-media din cadrul autorităților publice, care sunt obligate să le furnizeze jurnaliștilor, prompt și în volum deplin, orice informație de interes public care ține de activitatea autorității sau instituției publice pe care o reprezintă; să acorde acreditare, neîntârziat și fără discriminare, reprezentanților mass-media; să informeze în timp util și să asigure accesul jurnaliștilor la activitățile și acțiunile de interes public organizate de autoritatea/instituția publică etc.

În lege sunt prevăzute cazurile în care informația se consideră exceptată de la liberul acces - constituie secret de stat; secret comercial; date cu caracter personal; ține de activitatea operativă și de anchetă a organelor de resort; reflectă rezultatele finale sau intermediare ale unor investigații științifice și tehnice, iar divulgarea ei poate priva autorii investigațiilor de prioritatea de publicare sau poate influența negativ exercitarea altor drepturi protejate prin lege.

Probleme

După 13 ani de la adoptarea Legii privind accesul la informație, reprezentanții mass-media raportează dificultăți în accesarea informațiilor necesare lor, pentru a reflecta corect și echidistant subiectele de interes public. Deși corespunde standardelor internaționale, Legea nu întotdeauna este utilă mass-media, în mare parte din considerentul că aceasta nu este aplicată corect de către funcționarii publici. Fapt resimțit, în special, de către jurnaliștii de investigație, care se confruntă cu o multitudine de probleme atunci când investighează subiecte de interes public. Printre acestea figurează refuzuri sau răspunsuri întârziate la cererile de acces la informație, dar și răspunsuri formale, incomplete, care nu oferă detaliile și informațiile necesare⁴.

Refuzurile, în multe cazuri, sunt argumentate de către funcționarii de stat prin trimiterea la secretul de stat sau secretul comercial⁵, la alte prevederi legale care sunt în contradicție cu Legea privind accesul la informație. Legea cu privire la secretul de

4 Accesul la informație și transparența în procesul decizional: evoluții și... inerție. Raport anual de monitorizare 2011. Centrul Acces Info: www.acces-info.org.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

5 Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei. Moldova. Iulie-septembrie 2013: <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

stat nr. 245-XVI din 27.11.2008, de exemplu, prevede restricții privind materialele publicate de mass-media și poate limita accesul publicului la informații cu caracter oficial. Legea privind secretul comercial nr. 171-XIII din 06.07.1994 conține mai multe contradicții interne, prevederi contradictorii care fac imposibilă interpretarea adecvată a acestora, inclusiv definiția defectuoasă a secretului comercial, lista incompletă a subiecților secretului comercial etc. Legea privind contracararea activității extremiste nr. 54-XV din 21.02.2003 prevede responsabilitatea mass-media pentru difuzarea materialelor care promovează extremismul. Prevederile sunt prea generale și vagi, iar în noțiunea de activitate extremistă pot fi incluse expresii și acțiuni care, de regulă, sunt tolerate într-un stat democratic. Iar astfel de sancțiuni ca închiderea unei redacții pentru activități extremiste (art. 7) pot duce la cenzură și autocenzură și pot descuraja instituțiile mass-media să participe la dezbateri ce implică subiecte de interes public. Utilizată cu rea-credință, legea poate restricționa unele drepturi ale omului, în special cele privind libertatea de exprimare și libertatea de creație, ambele prevăzute în Constituția RM (art.32 și art. 33). Deși aceste probleme au fost punctate într-un amplu studiu elaborat de Centrul „Acces Info” încă în 2007⁶, la șase ani de la această evaluare situația a rămas neschimbată, fără ca legile respective să fie modificate în vederea perfecționării lor.

Printre alte acte normative care împiedică buna funcționare a Legii privind accesul la informație se numără Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22.02.2008, potrivit căreia comunicarea cu mass-media în numele autorității publice se face doar de funcționarii care sunt împuterniciți să facă acest lucru. Această prevedere poate intimida funcționarii să-și expună opiniile, să critice sau să raporteze eventuale fraude și contravine Constituției, care stipulează în art. 34/1 că dreptul fiecărei persoane de a avea acces la informații de interes public nu poate fi restricționat. Deși după modificarea legii, operată la 27.12.2011⁷, a fost introdusă o nouă prevedere menită să asigure protecția funcționarilor care informează cu bună-credință despre comiterea actelor de corupție și a celor conexe corupției, a faptelor de comportament corupțional, despre nerespectarea regulilor privind declararea veniturilor și a proprietății și despre încălcarea obligațiilor legale privind conflictul de interese, această prevedere, în opinia experților media, nu îi va face pe funcționari să fie mai deschiși în raport cu mass-media. În ultimul timp, multe instituții de stat au inclus în regulamentele lor interne prevederi, potrivit cărora comunicarea cu mass-media se face exclusiv de ofițerul de presă sau persoana împuternicită în acest scop⁸.

Un alt motiv invocat deseori de funcționarii publici atunci când refuză să răspundă la cereri de acces la informație este lipsa personalului necesar, care să asigure răspunsuri la volumul mare de cereri de acest fel. De notat că guvernele care s-au succedat după intrarea în vigoare a acestei legi au fost reticente în privința alocării de fonduri pentru a face legea funcțională⁹.

6 Acte normative: Concordanța cu Legea privind accesul la informație. Centrul Acces Info. Chișinău 2007

7 Lege nr. 277 din 27.12.2011 privind modificarea și completarea unor acte legislative: <http://lex.justice.md/md/342057/>

8 Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei. Moldova. Iulie-septembrie 2013: <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

9 Accesul la informație și transparența în procesul decizional: evoluții și... inerție. Raport anual de monitorizare 2011. Centrul Acces Info: www.acces-info.org.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

Una din probleme rezidă în lipsa unor sancțiuni severe pentru îngrădirea accesului la informație. Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008, de exemplu, prevede aplicarea de amenzi nesemnificative (de la 40 la 50 de unități convenționale, o unitate fiind egală cu 20 MDL), atunci când un funcționar public nu oferă acces la informație, iar pentru funcționarii de stat care deliberat oferă informații eronate amenda este de la 45 la 55 de unități convenționale¹⁰. Și Codul penal prevede că încălcarea intenționată a legislației privind accesul la informație de către o persoană cu funcție de răspundere, încălcare ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații referitoare la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului, se pedepsește cu închisoare pe un termen de până la 3 ani sau cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani. Iar Codul cu privire la contravențiile administrative prevede că încălcarea de către o persoană cu funcție de răspundere a dispozițiilor legale privind apărarea și asigurarea dreptului de acces la informație atrage după sine aplicarea unei amenzi în mărime de la 10 la 150 de salarii minime. Totuși, aceste prevederi nu sunt funcționale, deoarece până în prezent nu au fost raportate cazuri de rezonanță în care ar fi fost aplicate sancțiuni pentru încălcarea Legii privind accesul la informație.

O altă problemă constă în faptul că unii funcționari publici ignoră legea cu rea credință, iar alții, în special cei din cadrul autorităților regionale și locale, nu cunosc prevederile legislației. În multe cazuri, informația furnizată de structurile de stat este filtrată și oferită doar cea care le convine funcționarilor. Mulți dintre aceștia nu oferă informațiile de interes public fără aprobarea prealabilă a superiorilor, deseori refuză să răspundă la solicitările telefonice ale jurnaliștilor, respectiv, fiind nevoie de foarte mult timp pentru obținerea sau verificarea anumitor informații¹¹. Această stare de lucruri e posibilă din cauza lipsei unor regulamente interne în cadrul instituțiilor publice, care ar include atribuții, obligații clare ale persoanelor abilitate, procedurile, mecanismele de soluționare a cererilor de la înregistrare până la expedierea răspunsurilor. Studiile din ultimii ani¹² relevă cumulara de responsabilități și supraîncărcarea persoanelor responsabile pentru efectuarea procedurilor de furnizare a informațiilor oficiale cu alte activități, decât cele specifice domeniului respectiv; transferul frecvent al responsabilităților de la o persoană la alta, delegarea parțială a acestora; utilizarea ineficientă, în multe cazuri inadecvată, a mijloacelor de comunicare electronică în procesul de rezolvare a cererilor în baza Legii privind accesul la informație.

În lista impedimentelor menționate de jurnaliști sunt și taxele pe care trebuie să le achite pentru obținerea informațiilor de interes public. Astfel de întreprinderi ca ÎS „Cadastru” sau Camera Înregistrării de Stat (CIS), la care jurnaliștii de investigații apelează deseori atunci când anchetează anumite subiecte de interes public, percep taxe care, cumulate, pot ajunge la mii de lei. În așa fel, sunt puse în dificultate redacțiile, care pentru o singură investigație trebuie să plătească sume mari de bani. Reprezentanții mass-media menționează că după schimbarea guvernării în 2009 le este mult

10 Media Landscape of Eastern Partnership Countries, Yerevan Press Club, 2011: http://www.ypc.am/upload/Media%20Landscapes%20of%20EaP%20Countries_eng.pdf

11 Monitorizarea Libertății Presei în țările Parteneriatului Estic. Indicele libertății Presei. Moldova. Iulie-septembrie 2013: <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

12 Accesul la informație și transparența în procesul decizional: evoluții și... inerție. Raport anual de monitorizare 2011. Centrul Acces Info: www.acces-info.org.md/upload/UNKNOWN_PARAMETER_VALUE.pdf

mai ușor să obțină informații de la CIS, uneori și fără plată, însă accesul la informații privind proprietățile funcționarilor publici este încă anevoios. Săptămânalul de investigații jurnalistice *Ziarul de Gardă*, de exemplu, constată că nu există acces pentru jurnaliști la date cu privire la imobilele deținute de către demnitari, nu sunt făcute publice declarațiile de venituri și interese ale unor categorii de demnitari, cum ar fi procurorii¹³. Din această cauză, procesul de documentare în cadrul unei anchete reporteri-cești este foarte anevoios, de lungă durată și, de cele mai multe ori, costisitor. Acești factori, alături de alte condiții, cum ar fi amenințările, riscurile la care se expun jurnaliștii și procesele inechitabile în instanță, determină lipsa departamentelor de investigații în cadrul majorității redacțiilor.

Recomandări

Pentru a facilita accesul la informație și a spori capacitățile jurnaliștilor de a obține și utiliza informații de interes public, este nevoie:

- ▶ de a ajusta un șir de acte normative la standardele internaționale, normele Constituției RM și Legea privind accesul la informație. Printre acestea se numără Legea cu privire la secretul de stat; Legea privind contracararea activității extremiste, Codul contravențional etc.;
- ▶ de a elabora și adopta un mecanism legal, care ar face funcțională Legea privind accesul la informație și ar facilita accesul la informația de interes public. Acesta ar trebui:
 - să asigure respectarea principiului accesului maxim la informație - orice informație deținută de o instituție publică trebuie să fie accesibilă publicului, iar excepțiile să fie definite clar;
 - să asigure obligativitatea publicării informației – instituțiile publice nu trebuie doar să ofere informații la cerere, ci și să dea publicității documentele de interes public;
 - să introducă proceduri de facilitare a accesului la informație – solicitările de acces la informație trebuie procesate rapid, iar funcționarii urmează a fi instruiți în vederea formulării răspunsurilor oficiale, astfel încât acestea să conțină informație clară și accesibilă cetățenilor;
- ▶ de a asigura monitorizarea permanentă a modului în care este implementată legea și de a asigura aplicarea sancțiunilor pentru refuzul de a oferi acces la informație. Acest lucru se poate face prin crearea unor organe/instituții speciale de control al implementării legii, fie ca e vorba de agenții specializate, fie de comisari de informație;
- ▶ de a anula taxele oficiale pe care trebuie să le achite jurnaliștii pentru informațiile de interes public. De a oferi jurnaliștilor acces electronic direct la datele Camerei Înregistrării de Stat și acces on-line necondiționat la declarațiile de avere ale procurorilor și ale altor categorii speciale de funcționari publici și demnitari de stat. De a oferi acces adecvat la datele ÎS „Cadastru” jurnaliștilor implicați în anchete reporteri-cești de interes public.

13 8 ani grei și 8 probleme grele. Ziarul de Gardă, 26 iulie 2012: <http://www.zdg.md/exclusiv/8-ani-lungi-si-8-probleme-grele>

Libertatea de exprimare

Angajament

Garantarea libertății de exprimare figurează în toate programele de activitate ale guvernelor democratice din 2009 până acum. Printre obiectivele de guvernare ale Guvernului Filat 1 pe primul loc se situa **armonizarea cadrului juridic ce reglementează activitatea mass-media cu normele și standardele europene**, una din acțiunile prioritare fiind **elaborarea Legii privind libertatea de exprimare ce ar prevedea mecanisme de neadmitere a imixtiunilor politicului în activitatea serviciilor publice ale audiovizualului**. Legea respectivă a fost adoptată în anul 2010.

Context

Proiectul Legii cu privire la libertatea de exprimare a fost elaborat în 2006 de către un grup de judecători de la Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova, jurnaliști și reprezentanți ai societății civile la inițiativa Centrului pentru Jurnalism Independent (CJI). Proiectul a fost avizat de experți din Republica Moldova și din afara țării, cum ar fi reprezentanți ai CREDO, Article 19, ABA CEELI, dar și ai Colegiului Civil și de Contencios Administrativ al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, fiind remis în Parlament în 2007. Totuși, Parlamentul de legislatura a XVI-a, în majoritate comunist, nu a manifestat interes față de proiect și, respectiv, acesta nu a fost înregistrat ca inițiativă legislativă. După schimbarea guvernării, în 2009, proiectul de lege a fost readus pe agenda Parlamentului, fiind înregistrat ca inițiativă legislativă de un grup de deputați ai Partidului Liberal. Legea privind libertatea de exprimare a fost adoptată la 23 aprilie 2010 și publicată în Monitorul oficial la 9 iulie 2010. În conformitate cu legislația curentă, care prevede că actele legislative intră în vigoare după 3 luni de la data publicării acestora în Monitorul oficial, Legea cu privire la libertatea de exprimare este în vigoare începând cu 9 octombrie 2010¹⁴.

Adoptarea acestei legi a contribuit, într-o anumită măsură, la creșterea ratingului de țară al Republicii Moldova în domeniul libertății presei și, respectiv, a dus la schimbarea statutului presei din neliberă în parțial liberă, potrivit rapoartelor instituțiilor internaționale¹⁵. Ulterior, adoptarea legii a fost menționată deseori în contextul succeselor raportate de autoritățile Republicii Moldova în forurile europene, în special, în cadrul Parteneriatului Estic.

În 2013, Codul penal a fost completat cu articolele 180 (1) „Împiedicarea intenționată a activității mass-media sau intimidarea pentru critică” și Articolul 180 (2)

14 Lege cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=335145>

15 Freedom of the press annual report, 2011, Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2011>

„Cenzura”¹⁶, prin care au fost stabilite pedepse cu amenzi de la 150 până la 1000 de unități convenționale, cu sau fără privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice, pentru acțiuni de intimidare pentru critică, împiedicarea activității instituțiilor mass-media și a jurnaliștilor, precum și pentru cenzurarea sau denaturarea nejustificată a materialelor jurnalistice. Aceste completări au decurs din Legea cu privire la libertatea de exprimare ca mecanisme necesare garantării libertății de exprimare și protecției împotriva cenzurii.

Prevederi

Legea cu privire la libertatea de exprimare are drept scop instituirea de garanții pentru asigurarea dreptului la libera exprimare și informare, precum și crearea unui echilibru între asigurarea dreptului la libera exprimare și informare și dreptul la apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și a vieții private și de familie. Documentul include criterii și proceduri ce se referă la garantarea dreptului la libera exprimare, garantarea libertății de exprimare a mass-media, interzicerea cenzurii în mass-media, libertatea de a critica statul și autoritățile publice, dreptul la respectul vieții private (inclusiv viața privată a persoanelor publice), dreptul la respectul onoarei, demnității și reputației profesionale, dreptul la prezumția nevinovăției, protecția surselor. Totodată, legea conține prevederi specifice de procedură, care necesită a fi respectate la examinarea cauzelor de defăimare și de apărare a vieții private și de familie.

Potrivit legii, mass-media are sarcina de a informa societatea asupra problemelor de interes public și de a realiza investigații jurnalistice în probleme de interes public. Orice persoană are libertatea de a primi informații de interes public prin intermediul mass-media. La fel, orice persoană are dreptul la apărarea onoarei, demnității și reputației sale profesionale lezate prin răspândirea relatărilor false cu privire la fapte, a judecăților de valoare fără substrat factologic suficient sau prin injurie. Totuși, apărarea onoarei, demnității sau reputației profesionale nu poate prevala asupra libertății cetățenilor de a primi informații de interes public.

Prin noua lege a fost instituită procedura de examinare a cauzelor cu privire la defăimare, fiind introduse cerințe suplimentare față de forma cererii de chemare în judecată, menite să faciliteze examinarea cererilor privind defăimarea. A fost schimbat și modul de calculare a taxei de stat pentru examinarea cererii. În lege se mai explică, printre altele, sarcina probațiunii și prezumțiile ce urmează să fie aplicate în astfel de cauze, modul de publicare a dezmințirii și replicii, modul de evaluare a prejudiciilor morale cauzate persoanelor fizice și juridice, precum și circumstanțele care exclud răspunderea pentru defăimare. Legea definește și procedura de examinare a cauzelor cu privire la apărarea vieții private.

De notat că în anul 2012, prin Legea nr. 192 din 12.07.2012 pentru completarea unor acte legislative, Parlamentul a modificat articolul 3 al Legii cu privire la libertatea de exprimare, fiind interzisă propagarea și/sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor regimului comunist totalitar (secera și ciocanul și orice suport cu aceste simboluri), precum și promovarea ideologiilor totalitare. Ulterior, Partidul Comuniștilor a sesizat Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea prevederilor din legislație referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și a

16 Legea nr. 40 din 21.03.2013 pentru completarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18.04.2002: <http://lex.justice.md/md/347483/>

promovării ideologiilor totalitare. La 4 iunie 2013, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional articolul 3 alin. (4¹) din Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 privind libertatea de exprimare, în redacția Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 pentru completarea unor acte legislative.

Probleme

Necesitatea elaborării proiectului de lege privind libertatea de exprimare a fost dictată de complexitatea litigiilor judiciare privind exercitarea libertății de exprimare, în cazurile când se lezează onoarea, demnitatea, reputația profesională și viața privată a altor persoane. Deși foarte complexe prin esență, litigiile date erau examinate de multe ori superficial, făcându-se trimitere la un șir de acte legislative naționale, cum ar fi Codul Civil, Codul cu privire la contravențiile administrative, Codul Audiovizualului, Legea presei etc., dar și Constituția Republicii Moldova. Ca rezultat, acestea se soldau de multe ori cu acordarea neîntemeiată a unor câștiguri de cauză și despăgubiri importante reclamanților, pe motiv că principiile libertății de exprimare nu erau definite clar în legislația Republicii Moldova. Această situație crea impedimente în activitatea presei, fragiliza libertatea de exprimare și se solda deseori cu condamnarea Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO). Prin urmare, se impunea adaptarea legislației moldovenești la standardele europene.

Societatea civilă care a susținut această lege și-a pus mari speranțe în funcționarea ei. Se aștepta că adoptarea legii respective va contribui, pe de o parte, la eliberarea instanțelor judecătorești de cauzele care nu au șanse de reușită, dar care se folosesc de către diferite persoane drept mijloc de intimidare a presei, iar pe de altă parte, va facilita examinarea adecvată a acestor tipuri de cauze. Aplicarea corectă a legii urma să excludă posibilitatea violării dreptului la libera exprimare, atunci când acesta s-a exercitat corespunzător și, în consecință, să reducă simțitor eventualele condamnări ale Republicii Moldova la CtEDO. O altă așteptare era că adoptarea proiectului de lege va stimula jurnalismul de investigație și va acorda garanțiile necesare cu privire la libertatea de exprimare, prevăzute în jurisprudența CtEDO.

De notat că pentru a facilita înțelegerea și aplicarea Legii privind libertatea de exprimare, CJI a elaborat un comentariu¹⁷ al textului legislativ cu explicații ale noțiunilor noi din lege, ale practicii judiciare ale CtEDO, conform căruia urmează să fie interpretate și aplicate prevederile noi. Acest comentariu a fost distribuit jurnaliștilor și judecătorilor, fiind disponibil pe pagina web a CJI.

Totuși, în anii ce au urmat după adoptarea legii nu s-a remarcat o ameliorare vizibilă în acest sens. Instanțele continuă să admită cereri cu privire la defăimare, în care reclamanții solicită de la presă sume fabuloase drept prejudicii morale, iar dezvoltarea jurnalismului de investigație stagnează la fel ca până în 2010. Cercetătorii care au analizat situația după adoptarea acestei legi, constată că actul legislativ ar fi avut pe parcursul primilor ani de aplicare un impact redus, în principal, din cauza lipsei de informare în rândul jurnaliștilor cu privire la prevederile legale relevante pentru profesia lor, cât și a necunoașterii legii de către reprezentanții instanțelor de judecată.

17 Comentariu la Legea cu privire la libertatea de exprimare, Centrul pentru Jurnalism Independent, Vladislav Gribincea, Anastasia Pascari, Olivia Pîrțac, Chișinău 2011: http://www.ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/Comentariul_Legii_privind_libertatea_de_exprimare.pdf

Un studiu, realizat de CJI, privind impactul Legii cu privire la libertatea de exprimare pentru perioada octombrie 2010 - iulie 2012¹⁸ relevă că o mare parte din jurnaliști nu sunt la curent cu prevederile legii și nu sunt interesați de aspectul legal al noțiunilor folosite. Astfel, majoritatea reprezentanților mass-media, intervievați în cadrul studiului, nu cunosc prevederile Legii cu privire la libertatea de exprimare și nu dispun de comentariile la aceasta. Pe de altă parte, monitorizarea articolelor produse de mass-media relevă că în multe cazuri jurnaliștii interpretează eronat prevederile legale și unele noțiuni fundamentale, care reglementează activitatea jurnaliștilor. În mare parte jurnaliștii nu cunosc în ce constă rectificarea, dezmințirea, replica și scuzele, ceea ce creează impedimente în examinarea eficientă a cererilor prealabile. De asemenea, jurnaliștii confundă deseori noțiunile de persoană publică cu persoană ce exercită funcții publice. De multe ori, o simplă curiozitate a jurnalistului este ridicată la rang de știre de interes public.

În ceea ce privește procedurile judiciare, deseori se remarcă nerespectarea de către instanțe a procedurii prealabile. Astfel, din 62 de hotărâri, decizii și încheieri relevante, emise de instanțele de judecată în perioada octombrie 2010 - iulie 2012, mai puțin de 20% fac referire la Legea cu privire la libertatea de exprimare. În celelalte cazuri instanțele au judecat cauzele fie în temeiul art. 16 al Codului Civil, fie în temeiul art. 10 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, fără a face trimitere la vreo prevedere a noii Legi cu privire la libertatea de exprimare. În unele cazuri, când e vorba de încasarea prejudiciului moral, instanța aplică prevederile Codului Civil, considerând că acțiunea privind încasarea prejudiciului moral este prescrisă în termenul general de trei ani, nu de un an, așa cum prevede termenul de prescripție prevăzut de legea nouă. O altă prevedere din lege, de care nu se ține deseori cont la emiterea hotărârilor, se referă la achitarea taxei de stat de 3% din suma solicitată pentru compensarea prejudiciilor morale. Aproape în toate cauzele, în care instanța a examinat pretenții de încasare a unor prejudicii de ordinul sutelor de mii sau chiar de ordinul milioanelei de lei, nu a fost solicitată încasarea taxei de stat de către reclamant. Or, potrivit legii, cererile urmează a fi restituite pe motivul neachitării de către reclamant a taxei de stat în cuantumul prevăzut de lege.

De remarcat că în acele cauze în care părțile și instanța au cunoscut prevederile noii legi, soluțiile judiciare au fost substanțial diferite, multe cauze fiind restituite sau scoase de pe rol din motivul nerespectării procedurii prealabile sau al neachitării taxei de stat. Autorii studiului consideră că numărul încheierilor de scoatere de pe rol ar fi putut fi mai mare, dacă instanțele ar fi fost mai bine informate despre existența noilor prevederi legale¹⁹.

Merită de remarcat că după ce, în anul 2011, Consiliul Superior al Magistraturii a sancționat disciplinar un judecător pentru că nu a ținut cont de prevederile Legii privind libertatea de exprimare²⁰, s-a redus numărul deciziilor de satisfacere integrală a cererilor reclamanților prin care erau solicitate sume exorbitante de bani pentru defăimare.

De notat că, pentru a asigura un impact mai mare al acestei legi, Plenul Curții

18 Impactul Legii cu privire la libertatea de exprimare, octombrie 2010 – iulie 2012, Centrul pentru Jurnalism Independent, Janeta Hanganu, Alexandru Postică, Chișinău 2012: http://www.ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Impactul%20legii%20cu%20privire%20la%20libertatea%20de%20exprimare.pdf

19 Ibidem

20 Situația presei din Republica Moldova, Raport anual 2011, Centrul pentru Jurnalism Independent: http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=64

Supreme de Justiție a adoptat o Hotărâre explicativă²¹ menită să asigure uniformitatea practicii judiciare în aplicarea Legii cu privire la libertatea de exprimare și să ofere explicații, inclusiv publicului larg, pe marginea modului în care urmează să fie aplicată această lege. Potrivit Hotărârii, la judecarea litigiilor cu privire la defăimare și respectul vieții private și de familie, instanțele de judecată urmează să aplice prevederile art. 8, 10 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.1950 (Convenția Europeană), art. 28, art. 32 din Constituția Republicii Moldova, prevederile Legii cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23.04.2010, art. 16 Codul civil, Legea presei nr. 243-XIII din 26.10.1994, precum și alte acte normative naționale sau internaționale tangențiale cu materia respectivă. Hotărârea conține multe explicații utile, preluate inclusiv din jurisprudența CtEDO. Suplimentar, această Hotărâre explică multe situații care nu au fost expuse în detaliu în prevederile legii.

Recomandări

Pentru a crește impactul Legii cu privire la libertatea de exprimare, e necesar de a informa atât corpul de judecători și avocați, cât și mass-media, și publicul larg, despre existența noii legi.

Hotărârea explicativă a Plenului Curții Supreme de Justiție urmează a fi studiată în profunzime de judecători și avocați, fiind totodată mediatizată de mass-media, care ar trebui să publice informații despre drepturile ce le sunt garantate consumatorilor de informații.

Consiliul Superior al Magistraturii urmează să aplice sancțiuni disciplinare în cazurile în care judecătorii nu țin cont de prevederile Legii cu privire la libertatea de exprimare și admit încălcări procedurale în examinarea cauzelor.

Reprezentanții mass-media necesită instruire referitor la exercitarea dreptului la libera exprimare, dreptului la informare etc.

Mass-media ar trebui să angajeze în redacții juriști care ar consulta jurnaliștii în cazul subiectelor de interes public ce ar putea duce eventual la acționarea redacției în judecată pe motiv de defăimare.

Mass-media și persoanele care consideră că drepturile lor au fost violate urmează a fi încurajate să recurgă la structurile de autoreglementare și mediere, cum ar fi Consiliul de Presă.

21 Hotărârea nr. 7 din 24.12.12 cu privire la practica aplicării Legii privind libertatea de exprimare: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=54

Crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea mass-media: concurența și cadrul fiscal

Angajamente

Unul din obiectivele generale ale primului guvern necomunist de după 2009 a fost formulat în felul următor: „**Crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea mass-media**”, iar printre acțiunile prioritare s-au numărat **stabilirea unui cadru fiscal preferențial pentru mass-media și liberalizarea pieței mass-media autohtone**. În Planul de activitate al Guvernului pentru anul 2010²², în calitate de acțiune care urmează de întreprins a fost indicată **elaborarea proiectului de lege cu privire la deetimizarea publicațiilor periodice publice**. Această lege a fost adoptată la 17 septembrie 2010.

În Programul de activitate al Guvernului Filat 2 obiectivul general a fost modificat – **asigurarea libertății presei și crearea condițiilor optime pentru activitatea instituțiilor de presă**, iar în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014²³ au fost prevăzute **acordarea de facilități fiscale pentru mass-media, inclusiv excluderea din Codul Fiscal a prevederii prin care mass-media este obligată să achite taxa locală de publicitate și scutirea ziarelor, revistelor și presei on-line de plata TVA din sumele provenite din activitatea lor, indiferent de cifra de afaceri**. Cu toate că în anul 2011 aceste angajamente nu au fost onorate decât parțial, planul de acțiuni a fost abrogat de același guvern la 7 mai 2012²⁴ prin aprobarea unui alt plan, deja pentru perioada 2012-2015, în care nu sunt specificate angajamente de acordare a facilităților de ordin fiscal pentru mass-media.

În Programul de activitate al Guvernului Leancă a fost păstrat angajamentul de acordare a unor facilități, dar numai pentru presa on-line.

Context

Informarea obiectivă a cetățenilor poate fi realizată doar de către o presă liberă și independentă. Într-o societate cu democrație fragilă, publicațiile periodice fondate și finanțate de autoritățile publice nu pot asigura libertatea de expresie, deoarece sunt influențate de fondatori. Standardele democratice recunoscute la nivel european și internațional nu prevăd finanțarea ziarelor din bani publici sau prevăd acordarea unor subvenții tuturor mediilor de informare, în condiții egale și fără favorizări ad-

22 Hotărârea nr. 194 din 18.03.2010 a Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Planului de activitate al Guvernului pentru anul 2010”: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=334058>

23 Hotărârea nr. 179 din 23.03.2011 a Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014”: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337937>

24 Hotărârea nr. 289 din 07.05.2012 a Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015”: <http://lex.justice.md/md/343206/>

ministrative sau economice. Finanțarea directă și discriminatorie de către autoritățile publice doar a unor ziare (de stat) afectează concurența între publicațiile periodice publice (de stat) și cele private. În Rezoluția 1666 (2009) privind funcționarea instituțiilor democratice în Moldova²⁵, adoptată după evenimentele din aprilie 2009, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a recomandat autorităților moldovenești să continue reforma presei naționale și locale, încurajând pluralismul media-tic atât prin lege, cât și în practică și să deetatizeze, în același timp, presa scrisă și audiovizuală controlată și finanțată de către autoritățile publice locale. Guvernarea de până atunci, chiar dacă se angajaseră, prin Planul de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană Republica Moldova²⁶ să asigure „relații transparente între autorități și instituțiile media în conformitate cu recomandările Consiliului Europei; ajutor financiar din partea statului pentru mass-media acordat în baza criteriilor stricte și obiective aplicate egal pentru toată mass-media”, a favorizat intens instituțiile mass-media „de stat” la nivel național, local și municipal, politica editorială a că- rora era controlată de autorități, prin finanțări directe și indirecte acordate în lipsa transparenței și în condiții de concurență neloială cu mass-media independente.

Încă în anul 2008, Asociația Presei Independente (API) a elaborat proiectul Legii privind deetatizarea publicațiilor periodice publice, prin care se stabilea un meca- nism legal de trecere a publicațiilor periodice fondate și finanțate de la buget, din proprietatea publică în alte forme de proprietate. Conform proiectului de lege, auto- ritățile fondatoare trebuiau să aleagă între reorganizarea acestor publicații în mo- nitoare oficiale ale raioanelor (municipiilor, unitații teritoriale autonome cu statut juridic special), privatizare sau lichidare.

Guvernarea comunistă de până la 2009 a respins categoric ideea deetatizării pu- blicațiilor periodice publice, iar noile autorități au susținut proiectul, acesta fiind în- registrat ca inițiativă legislativă de un grup de deputați ai Partidului Liberal și adop- tat de către Parlament în septembrie 2010.

În același timp, API a propus instituirea unui mecanism transparent de acordare a ajutoarelor de stat pentru publicațiile periodice, în baza unor criterii stricte, apli- cate egal pentru toate publicațiile, în conformitate cu Recomandarea nr. R (99) 1 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la măsurile de promovare a pluralismului mijloacelor de comunicare în masă²⁷. Statelor membre li se recomandă să examineze „posibilitatea introducerii unor sisteme de susținere financiară direc- tă sau indirectă a mijloacelor de comunicare în masă din sectoarele presei scrise și radiodifuziunii, în special la nivel regional și local, în vederea promovării pluralismu- lui și diversității mijloacelor de comunicare în masă. Acordarea de subvenții pentru mijloacele de comunicare în masă, scrise sau radiodifuzate, care utilizează limbile minoritare ar putea de asemenea să fie examinată”.

În acest scop, API a elaborat un proiect de lege cu privire la ajutoarele de stat pentru publicațiile periodice, prin care urma să fie creat un fond special pentru sus- ținerea mass-media, administrat de un consiliu, majoritatea membrilor căruia ar fi delegați de asociațiile profesionale ale jurnaliștilor, fiind stabilite și anumite criterii obiective de acordare a ajutoarelor. Inițiativa legislativă a fost înregistrată de un grup

25 Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1666 (2009): <http://old.parlament.md/download/apce/1666ro.pdf>

26 Planul de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană, aprobat prin Hotărârea nr.356 din 22.04.2005 a Guvernului Republicii Moldova: <http://www.gov.md/lib.php?l=ro&idc=447&year=2005>

27 Recomandarea nr. R (99) 1 a Comitetului de miniștri către statele membre cu privire la măsurile de promovare a pluralismului mijloacelor de comunicare în masă: http://www.coe.int/t/dghl/standard-setting/media/doc/translations/romanian/Rec%281999%29001&ExpMem_ro.pdf

de deputați ai Partidului Liberal la 25 iunie 2010²⁸, însă a fost respinsă de Guvern și nu a mai ajuns să fie examinată în plenul Legislativului, iar în anul 2012 proiectul a fost înregistrat din nou²⁹, însă Guvernul iarăși a dat aviz negativ, motivând că prevederile proiectului ar veni în contradicție cu principiile de acordare a ajutoarelor de stat, iar proiectul nu a fost încă examinat de Parlament.

Angajamentul, asumat de Guvernul Filat 2, de **excludere imediată din Codul Fiscal a prevederii prin care mass-media sunt obligate să achite taxa locală de publicitate de 5%** a fost motivat de protestele mass-media și ale organizațiilor neguvernamentale din domeniu după includerea, la sfârșitul anului 2009, a unor prevederi în Codul fiscal (Titlul VII – Taxele locale)³⁰. Conform prevederilor, posturile de radio și televiziune, ziarele și resursele Internet au devenit subiecți ai impunerii cu taxa locală de plasare a publicității de până la 5% din suprafața publicitară plasată. Instituțiile mass-media au sesizat Grupul de Lucru Public-Privat pentru Fortificarea Presei (structură creată în 2008 pentru dezvoltarea și consolidarea dialogului dintre structurile publice și cele private în scopul sporirii capacității mass-media de monitorizare a politicilor publice), care a cerut Guvernului să inițieze procedura legală de excludere a noilor prevederi din Codul Fiscal. Între timp, instituțiile mass-media au anunțat că la 3 mai 2010, în Ziua Mondială a Libertății Presei, vor picheta Parlamentul, Guvernul și Ministerul Finanțelor, și vor cere anularea taxei locale pentru publicitate³¹.

Ca urmare a acestor declarații, un grup de deputați ai Partidului Liberal Democrat au înregistrat un proiect de lege pentru excluderea prevederii prin care instituțiile mass-media erau obligate să achite taxa locală de publicitate. Legea a fost modificată abia în martie 2011³², astfel o parte din instituțiile mass-media au trebuit să achite această taxă în anul 2010.

Probleme

Legea privind deetatzarea publicațiilor periodice publice³³ contribuie la asigurarea libertății de exprimare și a pluralismului mass-media, dezvoltând concurența loială în domeniul presei și stimulând atragerea investițiilor și asigurarea unui management eficient în sectorul publicațiilor periodice. Adoptarea legii a fost apreciată de experții internaționali care evaluează libertatea presei în țările lumii, dar și pe plan național. Astfel, în Raportul privind implementarea Programului de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare”³⁴ se menționează că, prin adoptarea legii, a fost transmis „un semnal clar și de încurajare a concurenței loiale în domeniul presei scrise, cu noi oportunități pentru dezvoltarea mass-media la nivel local, inclusiv ca activitate de profit”. La 3 octombrie 2012, Președintele Re-

-
- 28 Proiectul de lege cu privire la ajutoarele de stat pentru publicațiile periodice: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/175/language/ro-RO/Default.aspx>
- 29 Proiectul legii cu privire la ajutoarele de stat pentru publicațiile periodice: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1415/language/ro-RO/Default.aspx>
- 30 Legea nr. 108 din 17.12.2009 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: <http://lex.justice.md/md/333207/>
- 31 <http://www.api.md/events/10067/index.html>
- 32 Legea nr. 48 din 26.03.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: <http://lex.justice.md/md/333991/>
- 33 Legea nr. 221 din 17.09.2010 privind deetatzarea publicațiilor periodice publice: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336636&lang=1>
- 34 Raport privind implementarea Programului de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014: <http://www.gov.md/lib.php?l=ro&idc=578>

publicii Moldova, domnul Nicolae Timofti, a declarat în plenul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei (APCE): „...De asemenea, au fost adoptate legi cu privire la deetimizarea publicațiilor periodice publice și cu privire la libertatea de exprimare, care transpun în legislația națională jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Aceste legi sunt o reușită importantă a organizațiilor media naționale, care obligă autoritățile publice să deetimizeze ziarele finanțate din bani publici, încurajând astfel concurența loială în presa scrisă”³⁵. Trecând peste aceste aprecieri, trebuie menționat faptul că autoritățile naționale și cele locale nu au întreprins măsurile necesare pentru realizarea acestei legi, iar în unele cazuri chiar s-au împotrivit implementării ei.

Legea privind deetimizarea publicațiilor periodice publice a intrat în vigoare la 12 februarie 2011, după trei luni de la publicare. Ea stabilea că, în cel mult doi ani, publicațiile periodice publice existente trebuiau să fie deetimizate 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 crea un Registru al publicațiilor periodice publice, iar finanțarea bugetară și editarea unor publicații neînregistrate în acest registru va fi interzisă. Din păcate, structurile responsabile ale Guvernului nu au respectat termenele stabilite pentru a aduce actele sale normative în concordanță cu legea și nu au elaborat regulamentele-tip necesare pentru realizarea deetimizării. În plus, au apărut probleme birocratice și neînțelegeri departamentale dintre diferite ministere și agenții privind necesitatea modificării unor prevederi ale Legii. Ministerul Economiei a propus Guvernului includerea în *Lista ziarelor nepasibile de privatizare* a tuturor publicațiilor oficiale ale consiliilor raionale și municipale, propunere care contravine însuși principiului deetimizării presei de stat din Moldova. Pentru a nu admite acest lucru, API a cerut implicarea primului ministru, a unor deputați în Parlament și consilieri ministeriali. Datorită acestor eforturi, publicațiile editate de consiliile raionale și municipale au fost excluse, în cele din urmă, din lista ziarelor nepasibile de privatizare, însă procedurile legale au durat până în iulie 2013, când Parlamentul a aprobat modificările în legea-cadru care reglementează administrarea și deetimizarea proprietății publice³⁶. Între timp, mai mulți deputați, funcționari ministeriali, președinți de raioane și consilieri locali au sabotat implementarea acestei legi din dorința de a menține controlul asupra publicațiilor periodice și de a repartiza banii publici în funcție de loialitatea jurnaliștilor față de puterea locală. Majoritatea autorităților care finanțau ziare din bani publici au adoptat decizii privind deetimizarea acestora deja după expirarea termenului legal și doar sub presiunea organelor procuraturii și ale inspecției financiare, sesizate de API. Câteva consilii raionale nu au făcut acest lucru nici până la sfârșitul anului 2013. În consecință, procesul de realizare practică a deetimizării publicațiilor periodice publice a fost tergiversat, iar termenele de implementare a legii au fost depășite cu mult.

Guvernul Filat 2 și-a asumat angajamentul de a scuti ziarele, revistele și presa online de plata TVA din sumele provenite din activitatea lor, indiferent de cifra de afaceri. Acest angajament așa și nu a fost realizat, el fiind preluat în Programul de activitate al Guvernului Leancă, însă, surprinzător, din angajament au fost excluse ziarele și revistele, urmând să beneficieze de scutiri fiscale doar presa on-line. O asemenea abordare discriminatorie este cel puțin stranie, dacă ținem cont de faptul că tocmai presa scrisă a fost afectată cel mai mult de efectele crizei economice din ultimii ani.

35 Discursul Președintelui Republicii Moldova la APCE, 3 octombrie 2012: http://ru.scribd.com/doc/108848420/02-10-12-Discursul-presedintelui-APCE?secret_password=1wywh5c7iocpceowx11b

36 Legea nr. 204 din 12.07.2013 pentru modificarea și completarea Legii nr. 121-XVI din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice: <http://lex.justice.md/md/349304/>

De altfel, inițiativele pentru stabilirea unui cadru fiscal și economic preferențial pentru mass-media, lansate până și după anul 2009, au fost respinse cu regularitate de partidele de la guvernare, indiferent de culoarea politică a acestora. Astfel, guvernarea de până în 2009 a respins propunerea Grupului de Lucru Public-Privat pentru Fortificarea Presei de a modifica Codul Fiscal, în scopul scutirii de plata TVA din veniturile provenite din plasarea publicității a publicațiilor periodice și de modificare a Legii cu privire la publicitate pentru a majora de la 30% până la 50% cota admisibilă de publicitate din volumul unui număr al publicației periodice cu caracter general. Atât guvernarea comunistă, cât și cea a Alianței pentru Integrare Europeană au respins propunerea de a modifica Legea bugetului de stat, prin micșorarea coeficientului de piață care se aplică instituțiilor mass-media la calcularea chiriei în clădirile aflate în proprietate publică, care plasează mijloacele de informare în masă în aceeași categorie ramurală cu companiile care utilizează spațiile arendate pentru comercializarea produselor alimentare, unitățile de alimentație publică cu preparare și comercializare a bucatelor sau spațiile de producție. În mai 2012, Grupul de Lucru Public-Privat pentru Fortificarea Presei a solicitat Parlamentului, Guvernului și Ministerului Finanțelor modificarea Codului Fiscal pentru a acorda dreptul publicațiilor periodice (cu excepția celor cu caracter publicitar și erotic) de a solicita anularea înregistrării în calitate de contribuabil al TVA în cazul în care valoarea totală a livrărilor impozabile într-o oricare perioadă de 12 luni consecutive este mai mică decât suma stabilită pentru înregistrarea subiectului impozabil ca și contribuabil al TVA. Această propunere de asemenea a fost respinsă.

În septembrie și octombrie 2012, editorii de presă scrisă au cerut intervenția Guvernului și a Parlamentului pentru eliminarea condițiilor abuzive de distribuție a ziarelor și revistelor, impuse de către Întreprinderea de Stat „Poșta Moldovei”³⁷ și a altor obstacole în calea dezvoltării presei autohtone³⁸, inclusiv a condițiilor de concurență neloială între publicațiile autohtone și cele străine care nu plătesc taxe vamale și nici TVA pentru publicitatea inserată. Urmare a acestor solicitări, au început discuțiile între editorii și difuzorii de presă scrisă, însă tarifele pentru distribuția presei sunt în continuare prea mari în raport cu veniturile editorilor, soluția în acest caz fiind, în opinia experților media, aplicarea de către stat a unor mecanisme de susținere indirectă a presei prin compensarea eventualelor majorări de tarife. Pentru asigurarea condițiilor egale de dezvoltare și eliminarea concurenței neloiale create de publicațiile străine care se distribuie pe piața autohtonă, fără a plăti taxe vamale și TVA pentru publicitate, deputații Chiril Lucinschi (PLDM) și Corina Fusu (PL) au înregistrat o inițiativă legislativă privind modificarea Codului Fiscal și a Legii cu privire la tariful vamal în scopul impozitării revistelor importate în R. Moldova³⁹. Proiectul nu a fost încă examinat de Parlament.

Recomandări

În scopul asigurării reale a unor condiții benefice pentru dezvoltarea mass-media autohtone și excluderea concurenței neloiale, ar trebui întreprinse următoarele măsuri:

37 Sesizare privind politica tarifară abuzivă a Întreprinderii de Stat Poșta Moldovei: <http://www.api.md/events/39826/index.html>

38 <http://www.api.md/events/39895/index.html>

39 Proiectul legii privind modificarea unor acte legislative: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/1478/language/ro-RO/Default.aspx>

REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA ÎN PERIOADA 2009-2013: ÎNTRE PROMISIUNI ȘI FAPTE

- ▶ analiza problemelor care au apărut în implementarea Legii privind deetimizarea publicațiilor periodice publice, efectuarea controalelor privind realizarea prevederilor legii și aplicarea sancțiunilor administrative persoanelor care nu au asigurat implementarea legii în termenele stabilite;
- ▶ aprobarea completărilor la Codul contravențional cu sancțiuni pentru editarea publicațiilor periodice publice neînregistrate în Registrul publicațiilor periodice publice;
- ▶ organizarea unor consultări suplimentare privind propunerea de scutire a ziarelor, revistelor și a presei on-line de plata TVA din sumele provenite din activitatea lor, indiferent de cifra de afaceri;
- ▶ examinarea operativă a proiectelor de legi înregistrate ca inițiative legislative: a) cu privire la ajutoarele de stat pentru publicațiile periodice și b) privind modificarea Codului Fiscal și a Legii cu privire la tariful vamal în scopul impozitării revistelor importate;
- ▶ reexaminarea propunerilor făcute anterior de către Grupul de Lucru Public-Privat pentru Fortificarea Presei privind modificarea Legii bugetului de stat (micșorarea coeficientului de piață care se aplică instituțiilor mass-media la calcularea chiriei în clădirile aflate în proprietate publică) și a Codului Fiscal (acordarea dreptului de a solicita anularea înregistrării în calitate de contribuabil al TVA);
- ▶ stabilirea unor modalități de subvenționare indirectă a costurilor pentru distribuția presei scrise (cu excepția celei cu caracter publicitar și erotic).

Angajament

Adoptarea Legii publicității într-o variantă nouă, care ar corespunde noilor cerințe ale timpului și necesității de dezvoltare a unei presei cu adevărat libere a constituit o acțiune foarte importantă din Planul de activitate al Guvernului Filat 2. O nouă lege a publicității nu doar ar completa cadrul normativ național, inclusiv pentru reglementarea activității instituțiilor audiovizuale, ci ar asigura o dezvoltare dinamică a acestora. Deși stringent necesară, legea nu a fost adoptată în perioada de activitate a Guvernului Filat 2, iar în programul Guvernului Leancă figurează ca acțiune prioritară **promovarea noii versiuni a Legii publicității**. Abia în martie 2014, Ministerul Justiției a inițiat procesul de elaborare a câtorva acte legislative, inclusiv a noii versiuni a Legii publicității.

Probleme

Actuala Lege cu privire la publicitate⁴⁰ adoptată în anul 1997, nu a putut asigura o dezvoltare corespunzătoare a pieței de publicitate și nu a protejat domeniul de pericolul monopolizării, iar concentrarea excesivă a bugetelor pentru publicitate în capitală „condamnă” mass-media locală/regională la o existență precară. Legea actuală este confuză, abundă în noțiuni definite inexact, permite instituțiilor mass-media, finanțate din bani publici, să funcționeze pe piața de reclamă în aceleași condiții ca și mass-media privată, nu divizează publicitatea în „comercială” și „ne-

⁴⁰ Legea nr. 1227 din 27.06.1997 cu privire la publicitate:
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311557>

comercială”, conform practicii și terminologiei universale, pe alocuri, publicitatea fiind confundată cu sponsorizarea, deși filantropiei și sponsorizării le este consacrată o lege aparte. Prevederile legii nu împiedică „infiltrarea” publicității străine pe piața autohtonă, nu definește „publicitatea de stat” și, prin urmare, nu asigură distribuirea transparentă și echitabilă a acesteia, lăsând loc pentru atitudini discriminatorii în raport cu anumiți actori de pe piața publicității; nu stimulează extinderea produsului informațional audiovizual autohton și nici dezvoltarea limbii de stat prin utilizarea ei și în textele de publicitate; termenii „publicitate” și „publicitate socială” sunt definiți inexact și utilizați impropriu, dând naștere confuziilor etc. Există un șir de alte prevederi din această lege și alte acte legislative naționale (Codul audiovizualului, Codul fiscal), care se contrazic reciproc și nu contribuie la necesitatea de dezvoltare a unei mass-media libere și sustenabile economic. În plus, în Republica Moldova nu există o autoritate de reglementare sau de autoreglementare care ar avea în atribuțiile sale identificarea și calificarea caracterului de interes public al mesajelor/apelurilor sociale transmise de mass-media.

În perioada de activitate a Guvernului Filat 2, o nouă lege a publicității nu a fost elaborată, acest angajament fiind inclus și în programul Guvernului Leancă. Între timp, în ședința din 13 decembrie 2013, Guvernul a avizat pozitiv o inițiativă legislativă a unui grup de deputați ai Partidului Liberal Democrat⁴¹ de amendare a Codului audiovizualului și a Legii cu privire la publicitate, prin care posturile de televiziune vor fi obligate să afișeze, în partea dreaptă de jos a ecranului, un cronometru descrescător care să indice durata publicității sau a teleshopping-ului. Aceste modificări sunt conforme directivelor europene, însă ele nu sunt suficiente pentru a îmbunătăți semnificativ starea de lucruri în acest domeniu.

Recomandări:

- ▶ revizuirea legislației naționale în domeniul publicității, inclusiv elaborarea, dezbaterea publică și aprobarea unei noi legi cu privire la publicitate;
- ▶ includerea în legislația națională a unor norme clare pentru sponsorii mesajelor/apelurilor de interes public cu referire la înlesniri fiscale, beneficii, apariții în mesaje/apeluri etc.;
- ▶ extinderea numărului domeniilor, considerate de legislație ca fiind de interes ale societății și statului, pentru a lărgi posibilitățile de promovare a mesajelor de interes public;
- ▶ constituirea unei autorități naționale (preferabil, de autoreglementare), care ar avea atribuții de identificare și expertizare a conținuturilor mesajelor/apelurilor de interes public care urmează a fi transmise ca publicitate socială.

41 Proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative:
<http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2021/language/ro-RO/Default.aspx>

Domeniul audiovizualului: transparența procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie

Angajamente

Guvernul Filat 1 și-a asumat angajamentul de **asigurare a transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie prin publicarea obligatorie a anunțurilor despre concursurile de acordare a frecvențelor de emisie în presa națională și stabilirea termenelor rezonabile pentru pregătirea dosarelor de participare la concursul pentru obținerea licenței de emisie**. Același angajament, dar într-o formulă modificată – **garantarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și evaluarea modului de utilizare în conformitate cu destinația licențelor terestre** – a fost inclus și în programele de activitate ale Guvernului Filat 2 și Guvernului Leancă.

Context

Libertatea de exprimare și libera circulație a informațiilor și ideilor, fără ingerința autorităților publice, sunt fundamentale într-o democrație veritabilă. Această libertate, însă, este imposibilă fără existența unui număr pluralist de mijloace de comunicare în masă independente care să reflecte cât mai multe opinii și idei. Iar pluralismul mass-media poate fi asigurat doar atunci când acordarea licențelor și distribuirea frecvențelor de emisie se face în condiții de maximă transparență, pe baza unor criterii ce presupun corectitudine și imparțialitate.

În timpul guvernării comuniste, acordarea sau retragerea frecvențelor de emisie în Republica Moldova se făcea de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA) într-un mod netransparent și, deseori, pe principii de servilism politic. Această problemă era permanent în vizorul societății civile și mass-media, dar și al reprezentanților instituțiilor străine și ambasadelor acreditate la Chișinău care au semnalat, de mai multe ori, probleme specifice ce afectau sectorul. După instaurarea în 2009 a unei guvernări democratice, autoritățile s-au obligat să garanteze transparența procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și să evalueze modul de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația.

Potrivit Raportului de monitorizare a implementării Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea europeană: Libertate, democrație, bunăstare” cu referire la Planul de acțiuni pentru anul 2012, elaborat de Consiliul Național de Participare⁴², activitatea ce ține de garantarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și evaluarea modului de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația nu a fost realizată.

Garantarea transparentizării acestui proces, în concepția autorilor planului, ar

42 Raportul de monitorizare a implementării Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea europeană: Libertate, democrație, bunăstare” cu referire la Planul de acțiuni pentru anul 2012, Consiliul Național de Participare: <http://www.cnp.md/en/products/policy-monitoring/general/item/1585>

trebui să se realizeze prin publicarea obligatorie a anunțurilor despre concursurile de acordare a licențelor de emisie și a frecvențelor în ziarele naționale cu cel mai mare tiraj, prin stabilirea termenelor rezonabile pentru pregătirea dosarelor de participare la concursul pentru obținerea licenței de emisie, dar și prin asigurarea respectării obligației de a motiva orice decizie adoptată de CCA.

Potrivit normelor internaționale⁴³, în procesul de solicitare a licențelor sau frecvențelor, solicitanții trebuie să beneficieze de suficientă informație și un tratament egal și corect. Nu este indicat ca autoritatea de reglementare să avantajeze un anumit radiodifuzor, oferindu-i mai mult timp pentru pregătirea actelor. Or, aceasta poate submina credibilitatea și autoritatea instituției de reglementare, care poate fi suspectată de comportament incorect sau chiar corupt.

Prevederi legale

Codul Audiovizualului, în art. 23 (Licența de emisie) prevede că în conformitate cu Strategia de acoperire națională, CCA decide și publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, pe pagina web a CCA și în alte mijloace de informare în masă din Republica Moldova, inclusiv locale, anunțuri cu privire la concursul pentru frecvențele disponibile. Prevederea respectivă detaliază lista informațiilor care ar trebui să fi incluse în anunț, printre care condițiile și termenul-limită pentru prezentarea solicitărilor; tipul mijlocului de informare în masă (radio, televiziune etc.); cerințele față de serviciul de programe; parametrii tehnici ai frecvenței, capacitatea maximă a emițătorului, cuprinderea teritorială; termenul de valabilitate a licenței de emisie; mărimea taxei de stat pentru licența de emisie etc.

Totodată, pentru a asigura transparența acestui proces, pe parcursul termenului prevăzut pentru depunerea ofertelor, CCA urmează să dea publicității concepția serviciilor de programe propuse și informațiile despre participanții la concurs. Același articol prevede criteriile pentru examinarea obiectivă și imparțială a ofertelor prezentate de solicitanți, în conformitate cu care CCA urmează să desemneze câștigătorul concursului. Decizia privind rezultatele concursului trebuie să fie publicată în termen de 15 zile de la data adoptării, fiind susceptibilă atacului în instanță de judecată.

Probleme

În timpul guvernării comuniste, societatea civilă și mass-media deseori semnalau probleme privind lipsa de transparență în acordarea de către CCA a licențelor și frecvențelor de emisie. Unele situații de acest fel au fost semnalate și după 2009. Astfel, prin decizia CCA nr. 125 din 19 octombrie 2010⁴⁴, ÎCS „Social Media” SRL i-au fost acordate 10 frecvențe TV din cele 11 scoase la concurs, în defavoarea a două posturi importante – Jurnal TV și Publika TV. În cadrul aceluiași ședințe, CCA a acordat patru frecvențe radio din cele șapte scoase la concurs unui singur post de radio – Maestro FM. Experții au afirmat că această situație trezește dubii în ceea ce privește imparțialitatea CCA și independența instituției față de influențele politice și economice⁴⁵, iar presa a scris că firma „Social

43 Eve Salomon, *Recomandări pentru reglementarea audiovizualului*, Centrul pentru Jurnalism Independent, 2006

44 Decizia CCA Nr. 125 din 19.10.2010 „Cu privire la bilanțul concursului pentru utilizarea frecvențelor radio și a canalelor TV, anunțat prin Decizia nr. 96 din 25 august 2010”: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=336633&lang=1>

45 Raport asupra situației presei în Republica Moldova în anul 2010, CJI: http://www.ijc.md/Publicatii/mlu/Raport_FOP_ro.pdf

Media”, fondată de Global Systems Grup, ar fi administrată de vicepreședintele parlamentului la acea vreme, Vlad Plahotniuc⁴⁶.

Un studiu de caz, realizat de Asociația Presei Electronice APEL privind desfășurarea de către CCA a concursului pentru utilizarea frecvențelor la 4 mai 2012⁴⁷, a arătat, între altele, că aprecierea dosarelor participanților la concurs s-a efectuat în lipsa unor criterii de departajare clare, exacte și măsurabile, iar decizia CCA privind bilanțul concursului nu conține motivații susținute de argumente convingătoare și explicații ce ar îndreptăți rezultatele votării.

Una din problemele remarcate de radiodifuzori, în contextul acordării frecvențelor, e cea privind termenul restrâns (2 luni) pe care CCA îl acordă pentru pregătirea dosarelor celor interesați de a participa la concurs. Or, pentru a pregăti dosarele conform cerințelor complexe incluse în anunțul privind concursul, solicitanții de frecvențe au nevoie de o perioadă mai mare de timp. Astfel, mulți radiodifuzori, care eventual pot avea idei de proiecte foarte bune, renunță să participe la concurs. Faptul că informațiile despre concurs nu sunt pe larg mediatizate prin intermediul publicațiilor cu tiraje mari constituie un impediment, aceste informații ajungând la un număr mai restrâns de potențiali participanți la concurs.

De notat că, pe pagina web a organului de reglementare în domeniul audiovizualului, informațiile sunt plasate astfel, încât utilizatorilor le este dificil să găsească anunțurile privind desfășurarea acestor licitații. Deciziile privind lansarea sau rezultatele acestora sunt incluse la rubrica „Decizii curente”. Aceasta cuprinde o lista enormă de linkuri, toate având în titlu cuvântul *decizie* și data adoptării, ceea ce face dificilă identificarea informațiilor necesare. Deciziile listează, de regulă, numărul de frecvențe, numărul de solicitanți și câștigătorii, fără a include și argumentele, considerentele din care a fost selectat câștigătorul, menționând, doar, că subiectul a fost dezbătut public și votul a fost deschis. Faptul că deciziile CCA nu conțin argumente care ar explica de ce majoritatea membrilor au votat în favoarea unui anumit solicitant generează speculații că licențele și frecvențele sunt acordate potrivit unor comenzi politice.

Iar faptul că CCA nu urmărește ce se întâmplă după acordarea acestor licențe și frecvențe, poate duce la nerespectarea obiectivelor stabilite de Strategia de acoperire teritorială cu servicii de programe în concordanță cu Planul național al frecvențelor radioelectrice. Or, nu este exclus ca unii deținători de licențe și frecvențe să se abată de la principiile enunțate în concepțiile de programe pentru care au și fost selectați în calitate de câștigători, limitând astfel pluralismul și diversitatea media.

Având în vedere accesul dificil al numeroșilor concurenți la spectrul limitat de frecvențe, CCA ar trebui să fie foarte selectiv atunci când distribuie aceste frecvențe, astfel încât să prevină monopolul pe piața audiovizuală. Or, spectrul de frecvențe este o resursă publică valoroasă râvnită de multă lume. Și, pentru a evita suspiciunile de implicare politică sau interes financiar, CCA ar trebui să distribuie licențele și frecvențele într-o manieră transparentă și corectă. Mai ales, în condițiile în care televiziunea rămâne prima în topul media utilizate de publicul din Moldova pentru informare, CCA ar trebui să se preocupe să asigure accesul telespectatorilor la o gamă cât mai variată de știri și opinii. La acordarea licențelor și frecvențelor trebuie să fie aplicate criterii obiective de evaluare, ținând cont în primul rând de cât de realist este programul propus. Neasigurarea transparenței procesului de eliberare sau retragere a licențelor poate avea ca efect concentrarea media în anumite mâini și limitarea pluralismului media, respectiv de opinie, prin crearea de monopoluri.

46 <http://www.jurnal.md/ro/news/cca-furnizor-de-frecvente-pentru-plahotniuc-194908/>

47 Studiu de caz „Concursul pentru utilizarea frecvențelor radio desfășurat de CCA (04 mai 2012)”, APEL: http://www.apel.md/public/upload/md_Studiu_de_caz_CCA_2012.pdf

Recomandări

În conformitate cu Recomandarea nr. R (2007) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la asigurarea pluralismului mijloacelor de comunicare⁴⁸:

- ▶ autoritatea de reglementare a mass-media audiovizuală (CCA) ar trebui să acorde sau să retragă frecvențele de emisie în baza unor criterii obiective și nepartizane, în cadrul unor proceduri transparente;
- ▶ modalitățile de utilizare a frecvențelor ar trebui să fie monitorizate periodic în scopul de a evita orice tendință de concentrare a mijloacelor de comunicare în masă;
- ▶ perioada de timp acordată solicitanților de licențe sau frecvențe pentru pregătirea dosarelor către concurs urmează a fi mărită, astfel încât solicitanții să aibă la dispoziție timp rezonabil.

Totodată, autoritățile statului ar trebui să evalueze în mod regulat eficiența măsurilor adoptate care au drept obiectiv promovarea pluralismului și/sau a mecanismelor anticoncentrare existente și atunci când e cazul să le revizuiască în conformitate cu dezvoltările economice și tehnologice din sectorul mijloacelor de comunicare în masă. De asemenea, ar trebuie să fie fortificat controlul parlamentar asupra activității CCA.

⁴⁸ Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorIntranet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Domeniul audiovizualului: cadrul legislativ și normativ

Angajament

În Planul de activitate al Guvernului Filat 1 a fost prevăzut obiectivul de armonizare a cadrului juridic ce reglementează activitatea mass-media cu normele și standardele europene, iar una dintre acțiunile prioritare - *elaborarea Concepției de dezvoltare a pieței mediatică din Republica Moldova*.

Context

De la declararea independenței țării, dezvoltarea pieței mediatică autohtone nu a constituit vreodată o preocupare specială a Guvernului. Acesta este și unul dintre motivele pentru care mass-media moldovenească a parcurs și continuă să parcurgă un traseu cu multe zigzaguri, influențat de hazardul economiei de piață în devenire și, mai ales, de factorul politic, schimbător, imprevizibil, dar omniprezent. Astfel, după două decenii atestăm o concentrare exagerată a structurilor mass-media în capitală și zone geografice din mediul rural fie fără instituții mediatică, fie cu instituții mediatică subdezvoltate.

De remarcat faptul că și Legea presei nr. 243-XIII din 26.10.1994, și Legea audiovizualului nr.603-XIII din 03.10.1995, și Codul audiovizualului nr. 260 din 27.07.2006 au fost adoptate în lipsa vreunei strategii sau concepții generale de dezvoltare a mass-media. Mai mult, Codul audiovizualului prevedea să fie elaborată o strategie de dezvoltare a domeniului, deși, la modul logic, mai întâi este necesară o strategie care, la rândul ei, să prevadă adoptarea cadrului normativ/legislativ ce ar asigura implementarea ei, și nu viceversa. În lipsa unei viziuni de ansamblu a viitorului mass-media, intenția Guvernului Filat 1 de a elabora o concepție de dezvoltare a pieței mediatică, merită apreciere și sprijin. Concepția era oportună și din motivul intrării țării în era digitalizării, o eră cu multiple avantaje, dar și cu pericole, când este vorba de mass-media.

Probleme

Deși oportună în programul de guvernare, prevederea cu referire la elaborarea concepției de dezvoltare a pieței mediatică a dispărut din Planul de activitate a Guvernului pentru anii 2011-2014⁴⁹, aprobat la 23 martie 2011 și abrogat pe 7 mai 2012, când a fost elaborat un nou plan de acțiuni, pentru perioada 2012-2015⁵⁰, dar în care nu se regăsește respectiva prevedere. Astfel, și în programul Guvernului Filat 2, și în cel al Guvernului Leancă, sunt stipulate acțiuni necesare dezvoltării domeniului mediatic, dar separate, în lipsa unei viziuni clare de ansamblu.

49 Hotărârea nr. 179 din 23.03.2011 a Guvernului Republicii Moldova, „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014”: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=337937>

50 Hotărârea nr. 289 din 07.05.2012 a Guvernului Republicii Moldova, „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015”: <http://lex.justice.md/md/343206/>

Recomandări:

- ▶ să fie completat Planul de acțiuni al Guvernului cu prevederea de a elabora și a adopta o concepție/strategie de dezvoltare a instituțiilor mass-media în Republica Moldova, căreia să-i fie conferită calitatea de primă acțiune prioritară;
- ▶ să fie concretizate obiectivele și acțiunile din planul de guvernare ce se referă la mass-media, ce ar permite eliminarea incoerențelor dintre acestea;
- ▶ să fie rectificate/precizate termenele de realizare a obiectivelor și acțiunilor pentru a putea monitoriza gradul de îndeplinire a angajamentelor asumate;
- ▶ să fie creat un Consiliu public-privat de supraveghere/monitorizare a îndeplinirii obiectivelor asumate pe segmentul dezvoltării mass-media.

Angajament

O altă acțiune prioritară stabilită în Programul de activitate a Guvernului Filat 1 a fost **elaborarea Concepției de dezvoltare a audiovizualului în Republica Moldova și a legilor privind activitatea serviciilor publice ale audiovizualului în conformitate cu recomandările și practicile internaționale**, în Programul Guvernului Filat 2 fiind inclusă acțiunea prioritară de **adoptare a unei noi strategii de dezvoltare a audiovizualului, ce ar stimula dezvoltarea stabilă a mass-media independente în Republica Moldova**.

Context

În aprilie 2011, după audierea raportului de activitate al CCA pentru anul 2010, Parlamentul a acordat autorității de reglementare un termen de 60 de zile pentru a prezenta în plenul legislativului o nouă strategie de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale, un plan de acțiuni în vederea promovării procesului de digitalizare în Republica Moldova și un plan de acțiuni pentru implementarea Directivei 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind serviciile mass-media audiovizuale⁵¹.

Reamintim, că prima Strategie de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale a fost adoptată în anul 2007 pentru perioada 2007-2010⁵², iar articolul 35 al Codului audiovizualului prevede obligația CCA de a revizui anual Strategia. În pofida acestei obligații legale, CCA a revenit la Strategie doar atunci când a trebuit, la indicația Parlamentului, să elaboreze un nou proiect. Proiectul Strategiei pentru perioada 2011-2015⁵³ a fost elaborat în primăvara anului 2011 și supus unei dezbateri publice. Deoarece Republica

51 Hotărârea Parlamentului nr. 72 din 08.04.2011 cu privire la raportul anual al CCA pentru anul 2010: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=338713&lang=1>

52 Decizia CCA nr. 59 din 10.05.2007 cu privire la Strategia de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale (2007 – 2010): <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326607&lang=1>

53 Strategia de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale (2011-2015): <http://www.cca.md/files/Strategia%202011-2015%20.pdf>

REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA ÎN PERIOADA 2009-2013: ÎNTRE PROMISIUNI ȘI FAPTE

Moldova s-a angajat, de rând cu alte țări ale lumii, să asigure tranziția de la televiziunea analogică la cea digitală terestră până în iunie 2015, anume tranziția la televiziunea digitală terestră urma să fie „firul roșu” al acestei Strategii.

Probleme

Analiza proiectului Strategiei a relevat mari deficiențe de conținut, generate de lipsa unei analize obiective a situației reale în domeniului audiovizualului, în virtutea faptului că CCA nu s-a ocupat în mod special de implementarea obiectivelor primei Strategii. La dezbateră publică din 22 iunie 2011, autorilor documentului li s-au dat mai multe recomandări, o parte dintre sugestii fiind luate în calcul la redactarea finală a Strategiei. Totuși, documentul nu a fost îmbunătățit substanțial, astfel anumite obiective importante, fixate pentru anii 2011-2013, cum ar fi: implementarea televiziunii digitale terestre, racordarea legislației naționale din domeniul audiovizualului la standardele europene, asigurarea accesului cetățenilor la sursele de informare prin intermediul serviciilor de programe oferite de radiodifuzorii existenți locali, regionali și naționali, au rămas doar în textul Strategiei, fără o realizare practică adecvată.

Recomandări:

- ▶ actualizarea Strategiei de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale după aprobarea Programului tranziției la televiziunea digitală terestră și, eventual, a unui nou Cod al audiovizualului, cu scopul de a armoniza atât obiectivele prevăzute de fiecare document în parte, cât și de a unifica terminologia utilizată (în prezent terminologia este diferită, inexactă, confuză);
- ▶ ajustarea anuală a conținutului Strategiei la noile realități și necesități ale domeniului;
- ▶ realizarea unui control social permanent privind implementarea obiectivelor Strategiei și organizarea anuală de către CCA a unei ședințe publice de analiză a realizării acțiunilor preconizate.

Angajament

Guvernul Filat 2 și-a formulat un obiectiv major în contextul armonizării cadrului juridic ce reglementează activitatea mass-media cu normele și standardele europene și anume **adoptarea unui nou Cod al audiovizualului**. Acest obiectiv nu a fost realizat până la demisia Guvernului Filat 2, însă, din motive necunoscute, nu a fost inclus în angajamentele Guvernului Leancă.

Context

Necesitatea îmbunătățirii Codului audiovizualului a apărut chiar în primul an de funcționare a acestuia (2006) și a fost reiterată ulterior în permanență în cadrul multiplelor seminare și conferințe naționale desfășurate în perioada 2007-2010, având pe agendă problematica domeniului respectiv. Participanții la aceste evenimente au identificat, pe de o parte, carențele cadrului juridic național și, pe de altă parte, au sugerat modalități de depășire a acestora. Între carențe, în mare parte, au fost menționate: prevederi legale insuficiente de asigurare a unei independențe editoriale și autonomii instituționale a radiodifuzorului public; mecanisme ineficiente de responsabilizare a majorității actorilor de pe

piața audiovizualului; un regim juridic al proprietății ce nu poate preveni pericolul concurenței neloiale; reguli de joc inadecvate pe piața de publicitate; lipsa prevederilor pentru tranziția la televiziunea digitală terestră; stipulări legislative ambigue ce pot fi interpretate și, deci, pot conduce la abuzuri etc. Printre participanții care au formulat sugestii și recomandări de îmbunătățire a cadrului juridic național au fost Christian Nissen, cunoscut în Europa pentru lucrările sale în domeniul serviciului public de radio și tv, ex-director general al RTV publice din Danemarca, mai mulți ani - Președinte al Grupului Strategic pentru RTV digitală al Uniunii Europene de RTV, Boris Bergant, vice-director general al RTV publice din Slovenia, Președinte al Comitetului Permanent pentru Televiziunea Transfrontieră al Consiliului Europei (CE), vicepreședinte al Uniunii Europene de RTV, Vladimir Ristovski, reprezentant special al Secretarului General al CE, Florence Marchal, consultant de programe al CE, Stephen Whittle, Andris Mellaikals, Maja Cappello, Louise McMurchie, Jean-François Furnémont – experți ai Consiliului Europei.

În lunile februarie și mai 2010 participanții la două conferințe naționale cu prezența experților europeni s-au pronunțat univoc asupra necesității de a opera nu doar modificări la cod, ci de a elabora o nouă lege. Atunci a fost creat un grup de lucru sub egida Asociației Presei Electronice APEL care, încurajat de comisia permanentă de specialitate a legislativului (președintă – Corina Fusu) și sprijinit financiar de Programul Mass-Media al Fundației Soros-Moldova, a început elaborările, ghidându-se în activitatea sa de recomandări forumurilor publice în care a fost discutată problematica audiovizualului autohton. Activitatea grupului de lucru a fost periclitată de situația politică din țară care, până la urmă, a dus la alegeri parlamentare anticipate și la o nouă componentă a parlamentului și a comisiei parlamentare de specialitate care, deși nu a cooperat cu grupul de lucru APEL, era la curent cu activitatea grupului și aștepta proiectul noului Cod al audiovizualului. Acesta a fost finalizat în luna aprilie 2011 și, la 10 mai – remis președintelui Comisiei parlamentare cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media, Chiril Lucinschi.

Proiectul noului Cod al audiovizualului⁵⁴, pe de o parte, elimină ambiguitățile existente în legislația actuală și, pe de altă parte, o completează cu noi prevederi, menite s-o ajusteze la limbajul și rigorile normelor europene din domeniul audiovizualului. În proiect este introdus un nou mecanism de finanțare a autorității de reglementare și a radiodifuzorilor publici; este stipulată o nouă modalitate de desemnare și de funcționare a Consiliului Audiovizualului, a Consiliului de Supraveghere a radiodifuzorului public și a Comitetului managerial al radiodifuzorului public; sunt introduse noi noțiuni și noi prevederi care să reglementeze dezvoltarea audiovizualului, în general, și a pieței de publicitate, în particular, în era digitalizării; sunt prevăzute măsuri de prevenire a monopolizării spațiului informațional și de excludere a posibilității în care ar putea apărea situații dominante în formarea opiniei publice; sunt incluse prevederi care ar armoniza relațiile dintre furnizorii și distribuitorii de servicii media și organizațiile de gestionare pe bază colectivă a drepturilor de autor și conexe, și care ar contribui la contracararea pirateriei în domeniu; sunt concretizate atribuțiile autorității de reglementare a domeniului și cele ale organului de supraveghere a radiodifuzorului public; este introdus un nou capitol cu referire la activitatea radiodifuzorilor comunitari etc. Grupul de lucru își declara convingerea că adoptarea Codului ar constitui o nouă etapă în perfecționarea reglementărilor naționale ale domeniului audiovizualului în noile condiții istorice, în era informației digitale.

54 Proiectul Codului Audiovizualului, mai 2011, Asociația Presei Electronice APEL: http://www.apel.md/public/upload/md_Proiect_Cod_audiovizual_rom_2011.pdf

De menționat că de proiectul în cauză s-au interesat mai mult organismele europene decât factorii decizionali naționali. Astfel, în vara anului 2011 proiectul a fost supus analizei de către patru experți de la Consiliul European, OSCE și Uniunea Europeană de radioteleviziune EBU-UER⁵⁵. Trei dintre ei și-au prezentat expertizele la Chișinău, în cadrul unei dezbateri publice a proiectului, desfășurată pe 25-26 octombrie 2011. Experții s-au pronunțat hotărât în favoarea proiectului, exprimându-și convingerea că adoptarea lui va constitui „un pas enorm” în îmbunătățirea legislației audiovizuale naționale și în ajustarea acesteia la standardele europene.

Probleme

Deși adoptarea unui nou Cod al audiovizualului a figurat în programul de guvernare, până la sfârșitul anului 2013, proiectul nu a devenit inițiativă legislativă. În martie 2012, autorii proiectului au făcut un demers repetat pe numele președintelui Comisiei parlamentare de specialitate, în care își reafirmau convingerea că adoptarea noului cod ar avea impact benefic asupra dezvoltării audiovizualului autohton pe principii realmente democratice. Semnatarii demersului reconfirmau disponibilitatea de a contribui, dacă va fi nevoie, la definitivarea documentului. Demersul, însă, a rămas fără răspuns.

Între timp, la inițiativa Comisiei parlamentare au fost organizate audieri/dezbateri publice ale proiectului. Acestea au purtat mai mult un caracter formal. Printre cei care au luat cuvântul, au prevalat membrii Asociației Naționale Patronale a Radiodifuzorilor din Republica Moldova (ANPR) care, se părea, aveau sarcina să respingă din start proiectul și nu să-l dezbată. Unele instituții mass-media și experți de la Chișinău explicau reticența față de proiectul noului cod prin interesele în domeniul audiovizualului și pe piața de publicitate, pe care le-ar avea mai mulți importanți parlamentari. Așa sau altfel, este cert faptul că obiectivul respectiv din planul de acțiuni nu este atins nici până în prezent.

Pentru că autoritățile, se pare, au abandonat intenția de a adopta o nouă lege, au continuat modificările în Codul audiovizualului. Astfel, în perioada 2009-2010 au fost operate 10 modificări ale unor prevederi din opt articole ale Codului⁵⁶. Astfel, patru modificări au fost adoptate la 20 octombrie 2009, una la 9 iulie 2010 și cinci – la 17 septembrie 2010. Majoritatea modificărilor au fost operate nu pentru a ajusta legislația la standardele europene, ci cu scopul vădit de a schimba operativ situația de la Compania publică „Teleradio-Moldova”.

Se face remarcată modificarea operată la art. 66 alin. (3) al Codului audiovizualului, făcută din inițiativa unui grup de deputați ai Partidului Liberal, prin care o persoană fizică sau juridică „**poate deține cel mult cinci licențe de emisie în aceeași unitate administrativ-teritorială sau zonă, fără posibilitatea de a deține exclusivitatea**”⁵⁷. Anterior numărul licențelor era limitat la două. Vom preciza că modificarea a fost adoptată în luna iulie 2010, înainte de vacanța parlamentară și de dizolvarea, în luna septembrie 2010, a Parlamentului. Până atunci, nici un radiodifuzor nu a ridicat, în mod public, problema numărului limitat permis de frecvențe într-o unitate administrativ-teritorială. Deoarece este puțin probabil ca cineva să dorească două sau mai multe frecvențe într-o zonă geografică rurală

55 Comentarii la proiectul Codului Audiovizualului a Republicii Moldova. Bernd Möwes, Stephen Whittle, Katrin Nyman-Metcalf, Michael Wagner: http://www.soros.md/files/publications/documents/Expertiza_Cod_UERT_2011_RO.pdf

56 Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260 din 27.07.2006: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316988>

57 Ibidem

(raion, comună), se poate presupune că miza era pusă pe capitală. Deși organizațiile neguvernamentale și experții media și-au exprimat atunci îngrijorarea că prin respectiva modificare „se înlesnește instituirea de poziții monopoliste pe piața audiovizuală și „berlusconizarea” mass-media electronică, se pune în pericol diversitatea conținutului mediatic și se descurajează concurența”⁵⁸, legea totuși a fost modificată⁵⁹. Cu referire la acest subiect, Angela Aramă, ex-deputată și coautoare a actualului Cod al audiovizualului, scria pe blogul său că cineva „și-ar fi dorit să dețină monopolul nu doar de facto dar și perfect legitim. Ceea ce a și făcut prin intermediul... PL. E doar o deducție, bineînțeles, dar... Încă în sesiunea precedentă, dacă nu greșesc, primarul de Chișinău a intervenit la Parlament cu o scrisoare prin care solicita schimbarea articolului 66, alineatul 3 în sensul legiferării monopolului în audiovizual...”⁶⁰. Modificarea comportă pericolul apariției situației dominante a unor persoane pe piața audiovizualului, lucru interzis de legislație, dar, în mod declarativ, fără mecanisme de prevenire sau de contracarare a unui atare fenomen.

La 18 iunie 2010, în Codul electoral au fost operate mai multe modificări⁶¹ care au vizat atribuțiile CCA în alegeri, inclusiv stabilirea procedurii de acordare a dreptului la replică concurenților electorali, obligația radiodifuzorilor de a depune la CCA, în prima săptămână a perioadei electorale, o declarație privind politica editorială pentru campania electorală, obligativitatea radiodifuzorilor naționali de a acorda gratuit timp de antenă concurenților electorali etc.

La 17 septembrie 2010 au fost adoptate două legi prin care a fost modificat și completat Codul audiovizualului. Una din aceste legi a modificat articolul 40 al Codului⁶², stabilind că CCA are obligația nu doar de a adopta concepția de reflectare a campaniei electorale pentru alegerile parlamentare, alegerile locale generale și referendumurile republicane, ci și de a prezenta Comisiei Electorale Centrale rapoarte de monitorizare a modului de reflectare a campaniei electorale de către radiodifuzorii naționali. Prin cea de-a doua lege⁶³ s-a stabilit că membrii CCA dețin funcții de demnitate publică obținute prin numire, iar personalul CCA este compus din funcționari publici și personal contractual.

În anul de criză politică 2011 parlamentul a amendat două articole ale Codului audiovizualului: art. 16 (dreptul la replică)⁶⁴, pentru a-l racorda Legii cu privire la libertatea de exprimare, și art. 43, care a fost completat cu noi motive de incompatibilitate a membrilor CCA⁶⁵.

După depășirea crizei politice prin alegerea în primăvara anului 2012 a președintelui țării, Guvernul a revenit la Programul de activitate în care a operat modificări. Pe segmentul mass-media modificările, în principal, au vizat termenele de realizare a

58 Declarația ONG-urilor de media cu privire la inițiativele legislative ce vizează domeniul audiovizualului: <http://www.api.md/declarations/10456/index.html>

59 Legea nr. 164 din 09.07.2010 cu privire la modificarea articolului 66 din Codul audiovizualului: <http://lex.justice.md/md/336158/>

60 http://aarama.blogspot.com/2010_10_01_archive.html

61 Legea nr. 119 din 18.06.2010 pentru modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997: <http://lex.justice.md/md/335036/>

62 Legea nr. 216 din 17.09.2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: <http://lex.justice.md/md/336160/>

63 Legea nr. 222 din 17.09.2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: <http://lex.justice.md/md/336464/>

64 Legea nr. 43 din 05.07.2011 pentru modificarea articolului 16 din Codul audiovizualului: <http://lex.justice.md/md/339433/>

65 Legea nr. 181 din 19.12.2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative: <http://lex.justice.md/md/341744/>

obiectivelor, dat fiind că obiectivele au rămas aceleași. Cu toate acestea, obiectivul de a adopta o nouă lege a audiovizualului a fost neglijat.

În anul 2012, au fost operate 14 modificări în 11 articole ale Codului audiovizualului⁶⁶, inclusiv în articole importante, cum ar fi drepturile de autor, licențele de emisie, sancțiunile, publicitatea și teleshopping-ul, vacanța funcției de membru CCA etc. Astfel, conform noilor reglementări:

- ▶ decizia CCA cu privire la aplicarea oricărei sancțiuni va fi motivată, devenind executorie de la data adoptării și aducerii la cunoștință radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați prin scrisoare recomandată cu publicarea ulterioară în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova” și pe pagina web a organului emitent (*această modificare a intervenit ca o reacție de moment la retragerea licenței de emisie canalului NIT, fiind, mai degrabă, o abordare politică decât juridică a problemei. Prin hotărârea Curții Constituționale din 6 decembrie 2012, modificarea a fost declarată parțial neconstituțională*⁶⁷);
- ▶ au fost introduse noțiunile de „programe autohtone” și „plasare de produse”;
- ▶ au fost modificate prevederile care vizează timpii de emisie destinați publicității și modalitatea plasării publicității și teleshopping-ului;
- ▶ a fost interzisă publicitatea care se referă la băuturile alcoolice, produsele de tutun, produsele și tratamentele medicale, la activitatea cazinourilor, jocurile electronice și la câștigurile bănești;
- ▶ s-a specificat că pot fi sponsorizate doar producțiile autohtone, iar emisiunile politice și programele de știri nu pot fi sponsorizate.

La 27 decembrie 2012, Parlamentul a extins până la 1 iulie 2013 data de intrare în vigoare a obligațiunii distribuitorilor de a acoperi publicitatea și teleshopping-ul din serviciile de programe străine transmise⁶⁸. De asemenea, în 2012 a fost modificată definiția de „programe autohtone” și a fost introdusă o nouă noțiune - cea de „plasare de produse”. O parte din modificări urmăreau scopul de a limita pătrunderea publicității străine pe piața mediatică autohtonă, dar maniera în care au fost operate a stârnit controverse. Distribuitorii de servicii, impuși să acopere publicitatea și teleshopping-ul din serviciile de programe străine retransmise, au solicitat prelungirea termenului de intrare în vigoare a prevederii, date fiind cheltuielile suplimentare pe care urmau să le suporte.

Este de salutat modificarea conform căreia plasarea de produse este permisă în programe și emisiuni ce constituie producție autohtonă, însă ea nu poate contribui semnificativ la îmbunătățirea situației în domeniu. Radiodifuzorii locali/regionali, dar și cei cu o pondere mare de producție autohtonă, au solicitat ca plasarea publicității comerciale să fie permisă doar în emisiuni ce constituie producție autohtonă, astfel fiind încurajată dezvoltarea produselor mediatice locale și limitat fenomenul parazitării unor radiodifuzori pe seama serviciilor de programe străine care au rating.

Finalitate

În perioada 2009-2012 Codul audiovizualului a fost amendat de mai multe ori, operându-se modificări la aproape fiecare al treilea din cele 68 de articole

66 Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260 din 27.07.2006: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316988>

67 Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 06.12.2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27.07.2006 (Sesizarea nr. 25a/2012): <http://lex.justice.md/md/346093/>

68 Legea nr. 323 din 27.12.2012 pentru modificarea Legii nr. 165 din 11 iulie 2012 cu privire la modificarea și completarea Codului audiovizualului: <http://lex.justice.md/md/346348/>

pe care le are. Modificările, chiar dacă semnifică un anumit efort de armonizare a cadrului juridic cu normele și standardele europene, deocamdată nu au contribuit la o însănătoșire vizibilă a domeniului. În plus, nici una dintre modificări nu a vizat, de exemplu, tranziția la televiziunea digitală terestră sau regimul de proprietate. Prin urmare, sunt necesare noi modificări, iar pentru ca ele să nu aibă soarta celor operate la Legea audiovizualului (după 33 de modificări legea a devenit nefuncțională), ar fi judicios de adoptat o nouă lege.

Recomandare

Reintroducerea în Planul de activitate a Guvernului a angajamentului de a adopta un nou Cod al audiovizualului și onorarea acestui angajament.

Angajament

Implementarea televiziunii digitale și crearea oportunităților de informare din mai multe surse TV și radio la nivel național, regional și local a fost stabilită ca acțiune prioritară pentru Guvernul Filat 2 și Guvernul Leancă.

Context

În anul 2006, la Conferința Regională de Radiocomunicații (RRC-06), desfășurată la Geneva, s-a decis un termen până când urmează să fie realizată tranziția de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră – 16 iunie 2015. Televiziunea digitală terestră oferă soluții pentru cel puțin două provocări mari ale timpului: o mai bună informare a cetățeanului și o depășire a spectrului limitat de frecvențe radioelectrice terestre, ajuns la epuizare. Republica Moldova a ratificat în anul 2008 decizia RRC-06⁶⁹ și, de rând cu alte 104 state ale lumii, are angajamentul asumat de a încheia acest proces în termenele stabilite la nivel internațional.

Autoritățile moldovenești au încercat în câteva rânduri să elaboreze o concepție de tranziție la televiziunea digitală terestră, dar, de fiecare dată, tentativele au eșuat, principalul motiv fiind deficitul de cunoștințe și capacitatea redusă de a înțelege specificul erei informaționale.

Finalitate

În iulie 2012, Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor a publicat pentru dezbatere publice proiectul „Programului privind tranziția de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră”⁷⁰. O analiză a documentului făcută de către reprezentanți ai societății civile cu sprijinul Programului Mass-Media al Fundației Soros-Moldova a reliefat, pe lângă prevederi judicioase, un

⁶⁹ Legea nr. 69 din 27.03.2008 pentru ratificarea Acordului regional privind planificarea serviciului de radiodifuziune digitală terestră în Regiunea 1 (părți ale Regiunii 1, amplasate la vest de meridianul 170° longitudine estică și la nord de paralela 40° latitudine sudică, cu excepția teritoriului Mongoliei) și în Republica Islamică Iran în benzile de frecvențe 174230 MHz și 470862 MHz: http://www.mtc.gov.md/img/law/2008/69_2008-03-27_md.pdf

⁷⁰ Proiectul Programului privind tranziția de la televiziunea analogică terestră la cea digitală terestră: http://www.mtc.gov.md/img/d2011/download/2013/08/06/Program_tranzitia_tv_CS_23_07_2013.pdf

șir de lacune grave. În primul rând, proiectul Programului (de altfel, ca și proiectele anterioare) pune accent pe aspectul tehnic al problemei, deși chintesenta digitalizării este, totuși, informarea adecvată a cetățeanului. De asemenea, proiectul avea un șir de alte probleme: analiza situației curente reale se baza pe date statistice învechite; stipularea de a prelua și de a difuza prin intermediul multiplexului I „a posturilor publice naționale de televiziune, precum și a furnizorilor privați de servicii de televiziune și multimedia existenți, cu acoperire și indice de audiență semnificativă” contravine recomandărilor europene de a utiliza multiplexul pentru a asigura diversitate și pluralism; erau stabilite condiții preferențiale la crearea multiplexurilor pentru Î.S. „Radiocomunicații”, contrar recomandărilor europene de a preveni monopolul, concentrarea proprietății și situația dominantă a cuiva pe două segmente-cheie: al infrastructurii și al conținuturilor etc. Autorii studiului au ajuns la o constatare tristă: proiectul Programului dezvoltă o viziune eronată privind televiziunea digitală terestră, fiind expresia unei mentalități depășite, care pune preț pe formalitate și nu pe dorința de a schimba situația în mai bine.

Proiectul Programului a fost dezbătut public în cadrul unei mese rotunde, desfășurată la 3 august 2012 din inițiativa Fundației Soros-Moldova în parteneriat cu ministerul de resort, în cadrul căreia au fost formulate propuneri și recomandări pentru îmbunătățirea documentului. O parte dintre propuneri au fost ulterior acceptate și incluse în varianta finală a proiectului. Îmbunătățit pe alocuri, Programul a fost prezentat Guvernului, însă întârzie să fie aprobat. De rând cu prevederile din Strategia de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale, acest Program ar constitui un minim necesar al cadrului normativ ce vizează tranziția la televiziunea digitală terestră. La modul teoretic, documentele vizate ar trebui să însemne un plan clar și exact de acțiune. La modul practic, ele au mai multe carențe care ar putea să creze anumite probleme în atingerea obiectivului de implementare a televiziunii digitale.

Recomandări:

- ▶ proiectul Programului de tranziție la televiziunea digitală terestră să fie îmbunătățit astfel, încât implementarea lui să atingă scopul esențial: să aducă avantajele societății informaționale în fiecare familie;
- ▶ Programul să fie aprobat de urgență de către Guvern, iar prevederile lui să excludă monopolizarea domeniului;
- ▶ realizarea Programului să fie ținută sub control social permanent.

Domeniul audiovizualului: autoritatea de reglementare (CCA)

Angajament

Dezideologizarea audiovizualului public prin depolitizarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului și neadmiterea numirii pe criterii politice a membrilor Consiliului de Observatori al IPNA „Teleradio-Moldova” – acest obiectiv de importanță majoră a fost inclus în Programul de activitate al Guvernului Filat 1.

Context

Chiar dacă Codul audiovizualului prevede un mecanism de constituire a componentei CCA și a componentei Consiliului de Observatori (CO) al IPNA Compania „Teleradio-Moldova”, menit să protejeze structurile respective de influența factorului politic, atât CCA, cât și CO, au fost dominate politic, inclusiv prin desemnarea componentei pe criterii politice, contrar legislației audiovizuale. Astfel, aceste instituții au devenit instrumente eficiente ale puterii, mai cu seamă, până în 2009, în lupta cu puținii radiodifuzori care încercau să-și onoreze corect misiunea profesională, situație semnalată în repetate rânduri de experți din țară și din străinătate. Guvernarea comunistă de până la 2009 respingea acuzațiile de exercitare a influenței politice asupra CCA și CO, iar noile autorități și-au asumat angajamentul de a depolitiza CCA și CO, recunoscând astfel existența controlului politic asupra acestora. Apreciind preocuparea, cel puțin, declarată a guvernului pe acest segment, vom menționa, totuși, că angajamentul la care ne-am referit, oricum presupune o anumită influență asupra CCA și CO, pentru a le depolitiza.

Probleme

Ceea ce a urmat după 2009 poate fi calificat ca schimbarea unei influențe politice dure și deschise, pe altă influență politică, mai fină și mai deghizată, deoarece desemnarea noilor membri ai CCA și ai CO s-a făcut, ca și mai înainte, pe criterii politice. Mai mult, în conflictele dintre componentele alianței de guvernare după 2009, a fost dezvăluit un detaliu relevant pentru prezentul studiu: CCA, contrar legislației, „a nimerit”, totuși, în rândul instituțiilor de care urmau „să se îngrijească” partidele de la guvernare, acesta fiind partajat Partidului Democrat.

De remarcat, că pe parcursul mai multor ani, CCA a fost criticat dur atât de putere, cât și de opoziție, dar și de societatea civilă, în câteva rânduri membrii și personalul CCA fiind bănuți, anchetați și chiar condamnați pentru acte de corupție. În iunie 2010, pentru prima dată în istoria CCA, Parlamentul a respins raportul anual de activitate a instituției în anul 2009 pe motiv că nu și-a onorat misiunea de garant al interesului public. Totodată, în septembrie 2010, același Parlament a modificat legislația, conferind funcției de membru CCA și președinte CCA statut de demnitate publică, iar personalului CCA calitatea de funcționari publici. Posibil, prin modificările operate se urmărea responsabilizarea autorității de reglementare, însă ele nu sunt în măsură să depolitizeze CCA sau să-i asigure autonomia.

Alte modificări legislative au vizat componența CO, președintele Companiei „Teleradio-Moldova” și radiodifuzorii privați (art. 56, 60 și 66). Două din aceste modificări, prin care CO poate confirma și destitui președintele IPNA Compania „Teleradio-Moldova” cu votul majorității membrilor săi și nu cu votul a două treimi, cum era stipulat anterior, urmăreau scopul de a schimba situația deplorabilă de la Compania „Teleradio-Moldova”. Pe termen scurt, noile prevederi juridice au permis reînnoirea componenței CO, demiterea fostei administrații și desemnarea unei noi administrații a IPNA. Pe termen lung, însă, modificările comportă anumite riscuri și nu înlătură pericolul de ideologizare continuă a radiodifuzorului public. Bunăoară, confirmarea și destituirea președintelui IPNA cu majoritatea simplă de voturi a membrilor CO devine foarte comodă guvernării, de orice culoare ar fi, prin influențarea nedeclarată a CO și face șubredă, șantajabilă, instabilă poziția administrației de vârf a Companiei. Astfel, aceste prevederi pot însemna și noi destituiri/desemnări ale administrației IPNA în funcție de preferințele noilor guvernări, adică nu scot CO și radiodifuzorul public din zona de influență a factorului politic.

Finalitate

Componența reînnoită a CCA și CO, alegerea unor noi președinți în fruntea celor două instituții, desemnarea noii administrații a radiodifuzorului public național, în timp, s-au soldat cu anumite efecte benefice pentru domeniul audiovizualului. Este sesizabilă recuperarea caracterului public al radiodifuzorului public național și inițierea unor reforme în interiorul Companiei „Teleradio-Moldova”. În general, însă, poziția conducerii IPNA a rămas vulnerabilă în fața eventualelor presiuni de ordin politic, iar „dezideologizarea” radiodifuzorului public nu a devenit ireversibilă, deoarece nu s-a reușit depolitizarea CCA și CO. Altfel spus, a dispărut presiunea vădită asupra acestor două instituții, dar, până în prezent, nu a fost depășită situația când componența acestora este desemnată pe criterii politice.

Recomandare:

- ▶ să fie elaborate mecanisme suplimentare, prin care să fie exclusă completamente imixtiunea politicului în activitatea autorității de reglementare a audiovizualului, iar factorii decizionali să respecte legislația în vigoare.

Angajamente

Asigurarea autonomiei și eficientizarea activității Consiliului Coordonator al Audiovizualului în realizarea misiunii sale de reprezentant și garant al interesului public a fost inclusă ca o acțiune prioritară a guvernului Filat 2. Guvernul Leancă s-a angajat să **creeze condiții stimulatorii pentru producerea conținutului audiovizual autohton în limba de stat**. Realizarea acestor angajamente poate fi urmărită inclusiv prin analiza actelor normative elaborate și adoptate de CCA.

Context

Strategia de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale (2011-2015) stipulează ca până la finele anului 2011 urma să fie adoptată o decizie de reglementare a raportului procentual al volumului de producție au-

tohtonă, proprie și europeană. Deși cu întârziere, în februarie 2012, CCA a publicat pe site-ul său un proiect de decizie care prevedea că ponderea producției autohtone (cu excepția produselor cinematografice) în serviciile de programe audiovizuale va constitui nu mai puțin de 30% din volumul săptămânal de emisie, iar radiodifuzorii a căror producție audiovizuală autohtonă este mai mică de 30% vor prezenta spre aprobare CCA, până la 1 mai 2012, concepțiile generale ale serviciilor de programe. Proiectul acestei decizii a fost transmis unor instituții specializate ale societății civile, inclusiv Asociației Naționale Patronale a Radiodifuzorilor (ANPR), Consiliului de Presă, Centrului pentru Jurnalism Independent, Asociației Presei Electronice, Asociației Obștești „Apollo”, ultima din asociațiile nominalizate prezentând mai multe sugestii, în timp ce alte organizații, inclusiv radiodifuzorii vizați direct de proiectul deciziei, nu au avut nici un fel de obiecții. Astfel, la 28 decembrie 2012, în ședință publică, CCA a adoptat Decizia 185 „Cu privire la ponderea programelor autohtone în serviciile de programe audiovizuale”⁷¹, prin care s-a stabilit că, începând cu 1 aprilie 2013, ponderea programelor autohtone în serviciile de programe ale radiodifuzorilor va constitui nu mai puțin de 30% din volumul emisieii săptămânale, dintre care cel puțin jumătate vor fi difuzate în orele de maximă audiență în limba de stat.

Abia după publicarea deciziei în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova”, mai mulți radiodifuzori au reacționat, acuzând CCA de depășirea atribuțiilor, iar ANPR a sesizat Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media a Parlamentului cum că noile prevederi vor duce la falimentarea unui număr mare de radiodifuzori. Comisia a dezbătut acest subiect și a expediat o scrisoare la CCA, atrăgând atenția că Decizia 185 este ilegală. Totodată, reprezentanții ANPR au contestat decizia CCA în instanță. Amintim că ANPR a fost fondată în august 2010, de către 14 radiodifuzori din capitală (7 stații radio: Megapolis FM, Europa Plus, Retro FM, Radio 7, Publika FM, Pro FM, Radio 21 și 7 posturi tv: TNT, N4, Publika TV, TVC 21, Pro TV, Accent TV, TV 7) în calitate de patronat media, iar la momentul constituirii fondatorii declarau că „organizația este una apolitică și vrea să contribuie la dezvoltarea mass-media din Republica Moldova”⁷². Printre fondatorii ANPR este și postul TV 7 care retransmite unele programe ale canalului NTV din Rusia, președintele comisiei parlamentare de specialitate Chiril Lucinschi fiind proprietarul TV 7.

Adresarea în instanța de judecată a generat polemici în societate. La 28 mai 2013, comisia parlamentară de specialitate a organizat o ședință, la care au fost invitați membri CCA, radiodifuzori și experți din domeniul audiovizualului. Discuția a fost controversată, membrii CCA și unii experți susținând decizia, în timp ce președintele comisiei a acuzat CCA că adoptă decizii fără să cunoască cum funcționează televiziunea, iar unii radiodifuzori s-au plâns că nu pot implementa decizia CCA din lipsă de surse financiare. Între timp, Curtea de Apel Chișinău a suspendat decizia CCA, astfel că, până la pronunțarea verdictului final, radiodifuzorii care nu asigură cel puțin 30% din emisia săptămânală cu produs autohton și în limba română nu pot fi sancționați. Curtea de Apel a emis hotărârea chiar în ajunul ședinței CCA din 2 mai 2013, la care urma să fie analizat raportul de monitorizare a 12 posturi de televiziune, în perioada 5 – 11 aprilie 2013, privind respectarea procentajului de producție autohtonă. Astfel,

71 Decizia CCA nr. 185 din 28.12.2012, „Cu privire la ponderea programelor autohtone în serviciile de programe audiovizuale”: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346305>

72 http://www.publika.md/14-institutii-media-au-creat-primul-patronat-media-din-republica-moldova_83201.html

CCA a trebuit să amâne analiza monitorizării pentru o ședință ulterioară și să examineze respectarea procentajului producției autohtone, bazându-se nu pe decizia din 28 decembrie 2012, ci pe angajamentele proprii ale televiziunilor, luate prin concepțiile generale de programe. O decizie în acest sens a fost adoptată la 30 mai 2013⁷³.

De fapt, decizia CCA din decembrie 2012 a dublat ceea ce exista deja ca și cadru normativ, din anii 2006-2007. Astfel, nu era nevoie de o decizie specială, ci de supravegherea de către CCA a activității radiodifuzorilor privind onorarea de către aceștia a propriilor angajamente, asumate încă la obținerea licențelor de emisie, această acțiune fiind perfect legală și în conformitate cu legislația națională audiovizuală.

Această situație a arătat, pe de o parte, că nu există suficiente garanții de autonomie a CCA în realizarea misiunii sale de reprezentant și garant al interesului public, iar pe de altă parte, a scos la iveală necesitatea de a elabora acte normative suplimentare care să asigure implementarea legislației în beneficiul informării adecvate a cetățeanului. Or, unii radiodifuzori, cu precădere din rândul televiziunilor, au găsit imediat subterfugii pentru ocolirea prevederilor deciziei CCA – unii au început să capteze din Internet imagini străine, să facă texte proprii de legătură între ele și să le contabilizeze drept produs „autohton”, alții au început să producă ediții informative cu subiecte lungi și să le difuzeze repetat până la atingerea cotei de 30%, o a treia categorie de televiziuni producea 30% pentru un canal, dar difuza produsul pe toate canalele pe care le deținea. Formal, radiodifuzorii în cauză se conformează cerințelor CCA, în esență, însă, scopul pentru care există respectiva prevedere în Cod și în Strategie, este compromis.

Recomandări:

- ▶ determinarea cu exactitate a domeniilor de activitate ale radiodifuzorilor și prestatorilor de servicii care necesită reglementări suplimentare, neconcretizate de legislație, și elaborarea de către CCA a normelor obligatorii suplimentare;
- ▶ dezbaterea publică a normelor suplimentare elaborate cu participarea tuturor părților interesate și asigurarea controlului permanent privind respectarea acestora.

73 Decizia CCA nr. 84 din 30 mai 2013 „Cu privire la monitorizarea serviciilor de programe ale posturilor de televiziune „PRO TV CHIȘINĂU”, „Prime”, „TV 7”, „Canal 3”, „CTC Mega”, „2 Plus”, „Super TV”, „N 4”, „Aca-săin Moldova”, „Bravo”, „RTR Moldova” și „Ren TV Moldova” la capitolul respectării procentajului de producție autohtonă, conform concepțiilor generale, și a volumului de publicitate, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare”: <http://cca.md/files/D.84%20din%2030.05.2013.pdf>

Domeniul audiovizualului: radiodifuzorul public

Angajamente

În toate programele de guvernare de la 2009 și până în prezent este vizat și radiodifuzorul public național. Astfel, ca un obiectiv-cheie, guvernele și-au propus reformarea IPNA „Compania Teleradio-Moldova”, inclusiv **prin modernizarea managementului și asigurarea unei finanțări suficiente** (guvernele Filat 2 și Leancă).

Context

Reformarea radiodifuzorului public național a devenit o necesitate stringență, clar conștientizată de întreaga societate încă până la 2009, când reformele au fost mimate, dat fiind că produsul mediatic rămânea același – puternic influențat de factorul politic, cu miză mai mare pe efectul ideologic decât pe informarea veridică.

Noua componentă a CO și noua administrație a IPNA Compania „Teleradio-Moldova”, desemnată în anul 2010, s-au angajat public să implementeze reforme esențiale. Dar, se pare, noua conducere nu conștientiza până la capăt nici „moștenirea” pe care o prelua, și nici complexitatea procesului de reformare a unei instituții practic „conservată” în timp. În 2010, IPNA a fost finanțată de la bugetul de stat în proporție de puțin peste 70 de milioane de lei, cu 57 de milioane mai puțin decât necesarul prevăzut în Caietul de Sarcini și cu peste 20 de milioane mai puțin decât alocațiile bugetare ale anului 2009 (90.973,5 mii lei). Datoriile creditoare ale IPNA către începutul anului 2011 constituiau peste 30 de milioane, inclusiv 17 milioane datorii din anii 2007-2009 față de Î.S. „Radiocomunicații” (aceste datorii au putut fi achitate abia pe parcursul anului 2012). Deși toate guvernele de până acum și-au declarat adeziunea la valorile democratice și au accentuat necesitatea reformelor la IPNA, la momentul stabilirii bugetului pentru radiodifuzorul public au demonstrat mentalitatea și obișnuința guvernelor sovietice: bugetul an de an trebuie să fie același sau aproape același. În consecință, indiferent de prevederile legislației audiovizuale și de angajamentele asumate în programele de guvernare, radiodifuzorul public a fost finanțat doar în măsură „să se țină pe linia de plutire” și nicidecum să se dezvolte sau să se reformeze. Or, reformele sunt imposibile fără investiții, iar unele reforme (e și cazul IPNA) necesită investiții masive, pe termen scurt, ca apoi să fie recuperate în timp. Astfel, noua conducere a IPNA, decisă, cel puțin la modul declarativ, să reformeze instituția, urma să facă față unor provocări majore: să recupereze caracterul public al radiodifuzorului public, să stingă datoriile istorice și, în condițiile unui buget de fiecare dată auster, să opereze schimbări structurale, să asigure rețehnologizarea, să optimizeze schema de încadrare a personalului, să instruiască personalul etc., dar și să țină piept unor eventuale tentative de ingerință, dată fiind experiența de tristă faimă de până atunci. De remarcat că reformele demarate la IPNA au fost sprijinite mai mult și mai consistent de către organisme europene și internaționale, decât de cele naționale.

Finalitate

Cu asistență externă, administrația IPNA a pornit de la elaborarea unui cadru normativ intern ce ar ghida acțiunile și eforturile în procesul de reformare.

REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA ÎN PERIOADA 2009-2013: ÎNTRE PROMISIUNI ȘI FAPTE

Astfel, într-o perioadă relativ scurtă de timp, au fost elaborate și adoptate documente importante, cum ar fi:

- ▶ *Dirjecțiile strategice de dezvoltare pentru anii 2010-2015*⁷⁴ (documentul urmărește inclusiv scopul de a evita revenirea la practicile anterioare de partizanat politic vădit);
- ▶ *Regulamentul cu privire la monitorizarea internă a programelor de radio și televiziune ale IPNA Compania „Teleradio – Moldova”*⁷⁵, reprezentând cadrul metodologic de monitorizare a pluralismului politic, inclusiv în programele cu caracter electoral, a pluralismului social și a publicității, necesar pentru monitorizarea internă calificată a propriilor programe, în scopul obținerii unor rezultate veridice și credibile pentru a interveni cu acțiuni de rigoare;
- ▶ A fost adoptat într-o nouă redacție *Statutul IPNA Compania „Teleradio-Moldova”*⁷⁶ care, în definitiv, urmărește scopul consolidării independenței editoriale a instituției;
- ▶ *Regulamentul privind sistemul de salarizare în IPNA Compania „Teleradio-Moldova”*⁷⁷ care instituie o relație adecvată între munca prestată și remunerarea muncii;
- ▶ *Regulamentul privind sistemul de bonusuri*⁷⁸ care a substituit onorariile cu premii trimestriale pentru performanțe profesionale;
- ▶ *Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale salariaților*⁷⁹ menit să determine, o dată la doi ani, nivelul profesional atins de angajați și, în funcție de acesta, să fie operate avansări (în funcție sau în mărirea salariului) ori, dimpotrivă, retrogradări.

Au fost adoptate și unele regulamente și coduri care vizează activitatea Consiliului de Observatori, inclusiv *Regulamentul ad-hoc cu privire la desfășurarea concursului pentru suplinirea funcției de director al televiziunii IPNA Compania „Teleradio-Moldova” și Codul de Conduită al membrului CO al IPNA.*

Recomandări:

- ▶ Guvernul Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor să respecte Codul audiovizualului și propriile angajamente asumate în Programul de activitate a Guvernului cu referire la finanțarea suficientă a radiodifuzorului public;
- ▶ Administrația IPNA Compania „Teleradio-Moldova” să respecte cu fermitate prevederile propriului cadru normativ intern, fapt ce ar contribui la asigurarea ireversibilității reformelor.

74 Direcțiile strategice de dezvoltare pentru anii 2010-2015: trm.md/files/docs/Strategie_2010_2015.doc

75 Regulamentul cu privire la monitorizarea internă a programelor de radio și televiziune ale IPNA Compania „Teleradio – Moldova”: www.trm.md/.../Hotararea%20N.32%20din%2018.03...

76 Statutul IPNA Compania „Teleradio-Moldova”: <http://trm.md/ro/documente/>

77 Regulamentul privind sistemul de salarizare în IPNA Compania „Teleradio-Moldova”: <http://www.trm.md/ro/documente/>

78 Regulamentul privind sistemul de bonusuri: <http://www.trm.md/ro/documente/>

79 Regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor profesionale ale salariaților: <http://www.trm.md/ro/documente/>

Asigurarea transparenței proprietății mass-media

Angajament

Guvernul Filat 2 a inclus în programul său de activitate ca acțiune prioritară și **completarea legislației cu prevederi speciale privind transparența proprietății în mass-media și limitarea concentrării proprietății mass-media**. Totuși, în 2011-2012 legislația relevantă nu a fost modificată și nu au fost întreprinse măsuri menite să stopeze fenomenul concentrării mass-media. Prevederile respective, în aceeași formulă, se regăsesc și în programul Guvernului Leancă.

Context

Schimbările de pe scena politică din 2009 au avut un impact direct asupra dezvoltării mass-media din Republica Moldova. Astfel, în ultimii ani au apărut mai multe instituții media noi, inclusiv media online, care concurează pentru aceleași segmente ale audienței, interesate de domeniile politic, social și economic. Multitudinea de instituții media pe piață nu echivalează însă cu o diversitate de opinii. Asigurarea pluralismului media într-o societate democratică este în corelație directă cu asigurarea transparenței surselor de finanțare a presei. Or, nu putem vorbi despre o presă liberă și diversă atâta timp cât o bună parte a ei este finanțată din aceleași surse și, implicit, este controlată direct sau indirect de „finanțatori”.

Potrivit rapoartelor privind situația presei din Republica Moldova⁸⁰, pe parcursul ultimilor ani se remarcă o tendință de concentrare a mass-media, în special a celor audiovizuale, în mâinile a câtorva grupuri de interese, ceea ce pune în pericol pluralismul mass-media și pluralismul de opinie, dar și dreptul la informație al consumatorului. Acest lucru e posibil din cauza lipsei de transparență a pieței media, care abundă de proprietari media „fictivi”, adevărații proprietari preferând să stea în umbră. În pofida aspirațiilor europene declarate ale guvernelor, care s-au succedat din 2009 și până acum, în Republica Moldova nu se observă o creștere a gradului de transparență a proprietății mass-media. Există o serie de obstacole care îngreșesc accesul la informațiile despre proprietarii media, în special atunci când companiile sunt înregistrate în zonele off-shore, care protejează confidențialitatea proprietarilor. Studiile de specialitate naționale și străine demonstrează că prin interpunerea unor companii off-shore în structura proprietății mass-media se dorește ascunderea adevăraților proprietari, care de multe ori sunt persoane politice sau funcționari publici⁸¹. De notat că, deocamdată, nu există un cadru legal adecvat care ar garanta că mass-media prezintă o diversitate de opinii, care ar asigura pluralismul media, ar reflecta procesele democratice și politice într-un mod profesionist și echilibrat.

Pornind de la rolul și impactul mass-media audiovizuale în formarea opiniei pu-

⁸⁰ Situația presei în Republica Moldova, Raport anual 2011, Raport anual 2012, Centrul pentru Jurnalism Independent: http://ijc.md/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=64

⁸¹ Transparența proprietății mass media în Republica Moldova. Centrul pentru Jurnalism Independent, Doina Costin, Mamuka Andguladze, 2012: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparența%20proprietății%20mass%20media%20în%20Republica%20Moldova/index.html

blice, Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI) a inițiat în 2012 discuții cu privire la modificarea Codului Audiovizualului în sensul asigurării transparenței proprietății radiodifuzorilor. Or, subiectul transparenței proprietății radiodifuzorilor și a distribuitorilor de servicii este abordat de Cod într-o manieră superficială, în câteva articole care conțin dispoziții generale privind concentrarea proprietății și sunt declarative (art. 7, 23, 27). Potrivit Codului Audiovizualului, Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA) este obligat să asigure pluralismul mass-media prin limitarea concentrării proprietății, însă obligația respectivă nu poate fi exercitată pe motivul că documentul nu oferă autorității de reglementare instrumentele sau mecanismele necesare⁸². Respectiv, se impune modificarea actualului Cod al audiovizualului și crearea unor mecanisme ce ar permite aplicarea prevederilor legale.

Amendamentele au fost elaborate de un grup de experți în baza recomandărilor unui studiu amplu ce analizează situația în domeniul transparenței proprietății mass-media la nivel internațional și național. Acestea au fost dezbătute de experți locali, internaționali, reprezentanți ai Parlamentului și Guvernului, ai CCA, ai societății civile și reprezentanții mass-media audiovizuale. Proiectul de lege a fost expediat în Parlament în luna mai 2013, fiind înregistrat ca inițiativă legislativă la 12 iunie 2013⁸³, de un grup de deputați ai Partidului Liberal Democrat. În luna septembrie 2013, Comisia parlamentară de profil a organizat audieri publice la care au fost invitați și reprezentanții radiodifuzorilor. Proiectul de lege a fost recomandat de Comisia parlamentară spre aprobare în prima lectură, urmând să fie organizate noi audieri în vederea perfecționării documentului înainte de examinarea acestuia în lectura finală.

Prevederi

Scopul proiectului de lege privind modificarea Codului audiovizualului este de a contribui la asigurarea accesului publicului la informația privind proprietarii mass-media, la reducerea fenomenului concentrării mass-media și, implicit, la asigurarea pluralismului de opinie. Amendamentele au menirea de a asigura transparența proprietății radiodifuzorilor din start, odată cu obținerea licenței, dar și să susțină această transparență în timp.

Proiectul propune câteva prevederi clare referitoare la îmbunătățirea transparenței mass-media, printre care, obligația radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii de a furniza Consiliului Coordonator al Audiovizualului, atât la etapa depunerii dosarului de participant la concursul de licențiere, cât și anual, după obținerea licenței de emisie sau a autorizației de retransmisie, informația despre proprietarii lor legali și despre beneficiari.

Proiectul de lege prevede unificarea terminologiei, astfel încât printr-un termen unic - „*proprietar beneficiar*” - să fie substituiți termenii *fondator, proprietar, acționar etc.*, utilizați până la momentul actual cu referire la proprietarii mass-media. *Proprietar-beneficiar*, potrivit proiectului de lege, este persoana fizică care, în temeiul legii și/sau a 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 ar-

82 Transparența proprietății mass media in Republica Moldova. Centrul pentru Jurnalism Independent, Doina Costin, Mamuka Andguladze, 2012: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparența%20proprietății%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

83 <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/1794/Default.aspx>

ticolului 6 al Legii cu privire la 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 nici o persoană fizică nu deține o cotă de participare egală sau mai mare decât cota substanțială și care are competența să revoce, singur sau împreună cu alți membri, majoritatea membrilor consiliului, organul executiv sau majoritatea membrilor organului executiv și/sau cenzorul ori majoritatea membrilor comisiei de cenzori al radiodifuzorului sau a distribuitorului de servicii. Amendamentele specifică lista de informații pe care radiodifuzorii privați sunt obligați să le facă publice, inclusiv numele proprietarului/propietarilor beneficiari și cota acestora de participare la capitalul social, lista membrilor consiliului de administrare și numele administratorului. Acestea prevăd și procedura de asigurare a transparenței informației, și anume prin publicarea dosarului solicitantului, pe site-ul propriu și pe cel al CCA, după depunerea ofertei. Astfel, publicul larg va avea acces la informația privind statutul și contractul de constituire a persoanei juridice solicitante, informația despre structura proprietății solicitantului. Informația urmează a fi actualizată anual, odată cu publicarea rapoartelor anuale. Rapoartele, ce vor cuprinde și numele proprietarilor beneficiari, plus sursele de finanțare, vor fi prezentate CCA.

Proiectul de lege introduce și răspunderea contravențională pentru nerespectarea obligației de asigurare a transparenței radiodifuzorilor, conținând și aspecte de procedură privind implementarea legii care, de regulă, e problematică în Republica Moldova în pofida cadrului juridic național euroconform.

Probleme

Dat fiind rolul instituțiilor mass-media în societate și puterea de influență asupra creării opiniei publice este imperios ca acestea să funcționeze în condiții de maximă transparență, în special în ceea ce privește proprietarii și sursele de finanțare. Or, în Republica Moldova informațiile publice despre proprietarii mass-media sunt destul de sumare, iar în cazul trusturilor, ce au în proprietate companii mass-media, informațiile pot lipsi completamente. Astfel, societatea are posibilități limitate de a accesa informația despre sursele financiare sau finanțarea trusturilor. În plus, instituțiile guvernamentale, care dețin asemenea informații, nu asigură caracterul lor public⁸⁴.

De cele mai multe ori, potrivit cercetătorilor media⁸⁵, informația cu privire la proprietarii mijloacelor de informare din Republica Moldova nu poate fi accesată sau obținută. Astfel, jurnaliștii sunt nevoiți să opereze doar cu informații care nu pot fi verificate, iar în cele mai multe cazuri, pentru a reflecta subiecte ce țin de proprietarii și proprietatea media, sunt nevoiți să se folosească de anumite presupuneri sau conexiuni între politica editorială, declarații și rapoartele de monitorizare a comportamentului mass-media.

Studiul „Transparența proprietății mass-media în Republica Moldova”⁸⁶ constată că unul din factorii care afectează transparența proprietății radiodifuzorilor și a distribuitorilor de servicii constă în imperfecțiunea Codului audiovizualului. Deși

84 Indicele Durabilității Media 2012, IREX: http://www.irex.org/sites/default/files/u105/EE_MSI_2012_Moldova.pdf

85 Transparența proprietății mass media in Republica Moldova, Studiu, Centrul pentru Jurnalism Independent 2012. Doina Costin, Mamuka Andguladze: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparența%20proprietatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

86 Ibidem

Codul acordă o pondere importantă informațiilor despre proprietatea mass-media în procesul de licențiere și, în general, în asigurarea pluralismului, acestea nu pot fi aplicate din diverse motive. Este vorba, în principal, de caracterul declarativ al anumitor prevederi, care nu merg mai departe decât de a stipula anumite principii și obligații, fără a defini noțiuni specifice, perioade de aplicabilitate, fără a oferi detalii sau instrumente de exercitare a obligațiilor, atunci când e cazul. În lipsa unor prevederi detaliate privind transparența proprietății solicitanților licenței de emisie, aceste articole nu pot fi aplicate.

O altă problemă rezidă în lipsa unui mecanism clar în Codul Audiovizualului prin care CCA ar putea să-și execute obligația de a asigura transparența mijloacelor de informare în masă în domeniul audiovizualului. Codul impune CCA obligația de a asigura pluralismul mass-media prin limitarea concentrării proprietății, inclusiv prin retragerea licenței de emisie pentru încălcarea normelor privind regimul proprietății în audiovizual, însă nu oferă autorității de reglementare instrumente sau mecanisme prin care să-și exercite această obligație. În plus, informațiile la care are acces CCA, în virtutea Codului, nu oferă posibilitatea creării unei păreri despre situația reală a proprietății radiodifuzorilor.

Pornind de la problemele enunțate, societatea civilă atenționează asupra apariției unui șir de probleme inerente în cazul în care proiectul de lege nu va fi aprobat sau aprobarea acestuia va fi tergiversată pe termen lung. În lipsa transparenței și accesului liber la informația cu privire la proprietățile mass-media, inclusiv asupra informației despre structurile de holding mass-media, existente în RM, e posibilă amplificarea tendințelor de concentrare directă și indirectă a mass-media, în special după modificarea în 2010 a Codului Audiovizualului, prin care numărul de licențe pe care le poate deține un proprietar într-o singură unitate administrativ-teritorială a fost majorat de la 2 la 5.

Respectiv, concentrarea mass-media va limita pluralismul media, pluralismul de opinie, dar și accesul publicului larg la informație pluralistă. Va continua manipularea maselor prin intermediul presei, în special în campaniile electorale, or, o mare parte din consumatorii media din afara Chișinăului, așa cum arată sondajele, se informează în special de la posturile de televiziune. Accesul preponderent la informațiile prezentate dintr-o singură perspectivă va contribui la manipularea informației și „spălarea de creieri”.

În concluzie, diversitatea și transparența media nu pot fi dobândite în Republica Moldova atâta timp cât nu există un cadru legal clar și bine definit. În lipsa informării publicului cu privire la cei care stau în spatele instituțiilor de presă se va încălca dreptul cetățeanului de a avea acces la informațiile despre proprietatea, sursele de finanțare, politica editorială sau orientarea politică a mass-media.

Recomandări

Pentru a evita concentrarea presei și a asigura existența unei piețe mass-media libere și pluraliste, sunt necesare prevederi clare privind transparența proprietății mass-media și un sistem de control al concentrării proprietății. În acest scop:

- ▶ Parlamentul Republicii Moldova urmează să țină cont de Recomandarea (94) 13 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra măsurilor vizând promovarea transparenței în mediile de informare⁸⁷ și să adopte proiectul de lege privind modificarea Codului audiovizualului. Astfel, după consacrarea în

87 Recomandarea (94) 13 a Comitetului de Miniștri asupra măsurilor vizând promovarea transparenței în mediile de informare: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/romanian/Rec%281994%29013&ExpMem_ro.pdf

legislație a termenului de *proprietar-beneficiar* și obligarea radiodifuzorilor de a oferi date despre aceștia, transparența va fi asigurată de CCA prin publicarea informațiilor pe pagina web. Iar prin oferirea de mecanisme și instrumente prin care CCA va putea să-și exercite atribuțiile, inclusiv să sancționeze încălcarea normelor privind regimul proprietății în audiovizual, va fi asigurat dreptul consumatorilor de a-și forma o opinie privind valoarea informației;

- ▶ Parlamentul Republicii Moldova trebuie să țină cont de Recomandarea nr. R (2007) a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către Statele membre cu privire la pluralismul mijloacelor mass-media și diversității conținutului mass-media⁸⁸ și trebuie să întreprindă măsuri în scopul prevenirii sau contracarării concentrării mass-media, care ar pune în pericol pluralismul mijloacelor de comunicare în masă la nivel național, regional sau local. Astfel, va fi asigurată disponibilitatea pentru public a unei varietăți suficiente de instituții media, oferite de un număr divers de proprietari, atât privați cât și publici;
- ▶ autoritățile responsabile pentru aplicarea legii (CCA) trebuie să aibă suficiente împuterniciri pentru a-și îndeplini misiunea. În acțiunile sale, CCA ar trebui să se opună concentrării media sub orice formă, în special când e vorba de nivele inacceptabile de concentrare și/sau unde pluralismul media este amenințat.

88 Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Crearea condițiilor adecvate pentru activitatea structurilor aferente activității mass-media (birouri de audit al tirajelor, companii de măsurare a audienței etc.)

Angajament

Unul dintre obiectivele de bază trasate în Programul de activitate al Guvernului Filat 2 a inclus **asigurarea libertății presei și crearea condițiilor optime pentru activitatea instituțiilor de presă**. Printre acțiunile prioritare punctate în plan s-au numărat și **crearea condițiilor adecvate pentru activitatea structurilor aferente activității mass-media (birouri de audit al tirajelor, companii de măsurare a audienței etc.)**. Deși până în 2013 nu s-au remarcat schimbări în bine pe acest segment, acțiunea respectivă nu a fost inclusă în planul de activitate a Guvernului Leancă, care a succedat Guvernului Filat 2.

Context

Independența și libertatea presei pot fi asigurate doar în condițiile unei independențe financiare reale. Or, calitatea și valoarea unor programe prost finanțate este îndoielnică, existând riscul ca mass-media care funcționează prin finanțări neadecvate să difuzeze cele mai ieftine programe, importate sau piratate, filme și muzică⁸⁹. Totodată, în lipsa de resurse necesare, presa devine susceptibilă influenței unor actori externi, fie din domeniul politic, fie din cel al mediului de afaceri. Ca rezultat, mijloacele de informare pot să-și piardă independența, fiind utilizate ca instrumente de manipulare sau propagare a anumitor ideologii. Iar o presă partizană nu poate contribui la informarea publicului, astfel încât să-l ajute să participe la dezvoltarea democrației în țara sa.

Independența financiară este determinată în primul rând de condițiile economice din țară, de climatul propice de afaceri care generează un volum adecvat de publicitate. Pentru a atrage un volum mai mare de publicitate, unele publicații din Republica Moldova recurgeau și mai recurg la „umflarea” tirajelor, prezentând clienților cifre ireale. Astfel, se creează condiții pentru concurența neloială, pe principii incorecte, lucru care îi afectează atât pe editorii de presă onești din industria media, care pierd fonduri substanțiale din reclamă, cât și pe clienții de publicitate, care nu ajung la publicul-țintă pe care îl urmăresc.

În Republica Moldova, informațiile despre proprietarii mass-media, veniturile din publicitate și tirajul ziarelor sunt printre cele mai puțin accesibile, lipsa de transparență împiedicându-i pe mulți clienți de publicitate să-și plăseze spoturile în ziare și reviste. Ca rezultat, cea mai mare parte a veniturilor

89 Eve Salomon, Recomandări pentru reglementarea audiovizualului, Centrul pentru Jurnalism Independent, 2006

din publicitate revin mass-media electronice, presa scrisă colectând doar sub 10%⁹⁰ din veniturile totale ale industriei publicitare. Pentru a schimba situația și pentru a deveni atractivi pe piață, editorii de presa au decis acum câțiva ani că e nevoie de un birou de audit al tirajelor care ar audita publicațiile, oferind clienților de publicitate cifre reale ale tirajului și date privind componența audienței. Astfel, în cadrul unui proiect desfășurat în 2008 de către Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI), a fost pregătit terenul pentru crearea Biroului de audit al tirajelor și Internetului (BATI). Acesta a fost constituit în 2009 cu scopul de a contribui la sporirea gradului de transparență privind tirajul ziarelor, creșterea investițiilor în publicitatea din presa scrisă și, implicit, la fortificarea unei presei viabile în Republica Moldova. Printre obiectivele enunțate de BATI figurează furnizarea către industria de publicitate din Moldova a unor indicatori obiectivi și independenți asupra performanțelor diverselor canale media, indicatori necesari pentru luarea deciziilor de alocare a bugetelor de reclamă pe o bază profesională, la fel ca și contribuția la profesionalizarea presei scrise și a industriei media, în general.

Ca și în cazul presei scrise, radiodifuzorii, pentru a atrage clienții de publicitate trebuie să dispună de cifrele de audiență furnizate de companii care măsoară audiența. În prezent, audiențele TV din Republica Moldova sunt măsurate de o singură companie de cercetare, specializată în investigarea audienței tv - TV MR MLD, reprezentant oficial al AGB Group pe piața moldovenească din 2003, iar din 2005 al companiei AGB Nielsen Media Research⁹¹, care colectează date cu ajutorul people-metrelor.

Probleme

Având ca membri un număr restrâns de editori de presă, agenții de publicitate și clienți de publicitate, în primii ani BATI s-a confruntat cu mai multe probleme financiare ce puneau sub semn de întrebare existența ulterioară a acestor structuri. Or, dat fiind volumul redus de publicitate de care beneficiau, o mare parte din publicațiile-membre nu dețineau suficiente fonduri pentru a achita cotizațiile de membru și costurile auditării tirajelor. Ulterior, o parte din membri s-au retras, accentuând că nu au resimțit un efect imediat al participării lor la BATI. Potrivit lor, clienții de publicitate nu dau prioritate ziarelor auditate. Și-a spus cuvântul și faptul că în Republica Moldova publicitatea este concentrată în capitală, preponderent în mâinile unei singure agenții de publicitate specializate în vânzarea spațiului publicitar, care redirectionează publicitatea spre anumite media. Totodată, plasarea publicității din bani publici nu este condiționată de auditarea publicațiilor. Ca rezultat, nu sunt create condiții adecvate de dezvoltare a presei, care ar duce la fortificarea libertății și independenței acesteia.

Situația e alta în domeniul audiovizualului, care absoarbe o mare parte a veniturilor din publicitate. Însă și aici există probleme. Dificultățile pe care le re-

90 Cine măsoară ratingurile televiziunilor și cum influențează aceasta piața TV din Moldova, Dumitru Niculăiță, *ECONOMIST*, 16 noiembrie, 2012: http://eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=7394:cine-msoar-ratingurile-televiziunilor-i-cum-influeneaz-acestea-piaa-tv-din-moldova&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

91 Piața de publicitate, sub presiunea monopolului Casa Media, Olga Ceaglei, *ECONOMIST*, 3 februarie 2012: http://eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=4138:piaa-de-publicitate-tv-sub-presiunea-monopolului-casa-media&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

clamă unele posturi constau în oferirea de date eronate de către compania de măsurare a audienței, existând o discrepanță majoră între datele reale și cele prezentate de măsurătoarea AGB⁹². Un audit al sistemului peoplemetric AGB din Moldova, executat de compania franceză CESP la comanda unui post local de televiziune, relevă că, pentru a asigura date reprezentative pentru întreaga populație a Moldovei, modalitatea de eșantionare trebuie schimbată, deoarece ea nu corespunde standardelor. Și măsurătorile paralele, realizate de o companie de cercetări sociologice au relevat o diferență mare la nivelul cotelor de audiență. De notat că, deși unele companii de consultanță și marketing sau de sondaje și cercetări sociologice oferă date alternative celor de la AGB privind ratingul televiziunilor, dar și alte informații relevante, acestea nu au capacitatea din punct de vedere tehnic să ofere informații privind eficiența unei campanii sau punctele de audiență într-un anumit timp la o anumită televiziune⁹³.

Respectiv, în lipsa unei alte companii care ar calcula datele privind ratingul televiziunilor și, mai ales, punctele de audiență înregistrate de reclamele derulate, majoritatea televiziunilor locale sunt în situația de a apela doar la TV MR MLD /AGB Nielsen Media Research, chiar dacă au reticențe în ceea ce privește exactitatea datelor oferite. Aceasta pentru că, de regulă, clienții de publicitate din străinătate sau companiile cu capital străin, care în majoritatea cazurilor au cele mai importante bugete de publicitate, nu își plasează spoturile la posturile de televiziune care nu oferă date privind audiența.

În aceste condiții se impune prezența pe piață a mai multor companii de măsurare a audienței tv, pentru a asigura alternativă celei existente.

Recomandări

Pentru a asigura dezvoltarea mass-media în Republica Moldova se impune:

- ▶ crearea de condiții adecvate pentru stimularea investițiilor străine și încurajarea companiilor de măsurare a audiențelor televizate internaționale cu renume să acceadă pe piața din RM. Astfel va fi exclus monopolul și vor fi asigurate calitatea și credibilitatea datelor oferite;
- ▶ Legea privind achizițiile publice urmează a fi modificată astfel încât să prevadă obligativitatea plasării publicității din bani publici doar în ziare sau presa online auditate. Astfel, publicațiile print și cele online vor fi susținute, iar cei care nu fac parte din BATI vor fi încurajați să se alăture biroului, asigurând transparența tirajelor și concurența loială.

92 Piața de publicitate, sub presiunea monopolului Casa Media, Olga Ceaglei, ECONOMIST, 3 februarie 2012: http://eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=4138:piaa-de-publicitate-tv-sub-presiunea-monopolului-casa-media&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

93 Cine măsoară ratingurile televiziunilor și cum influențează aceasta piața TV din Moldova, Dumitru Niculăiță, ECONOMIST, 16 noiembrie, 2012: http://eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=7394:cine-msoar-ratingurile-televiziunilor-i-cum-influeneaz-acestea-piaa-tv-din-moldova&catid=105:marketing-pr&Itemid=476

Legea presei

Angajament

Guvernul Filat 1 și-a stabilit drept una din acțiunile prioritare pe segmentul mass-media „**Elaborarea Legii privind Libertatea de Exprimare ce ar prevedea mecanisme de neadmitere a imixtiunilor politicului în activitatea serviciilor publice ale audiovizualului și abrogarea Legii presei**”. Prima parte a acestui angajament a fost îndeplinită prin adoptarea, în aprilie 2010, a Legii cu privire la libertatea de exprimare, însă angajamentul de a abroga Legea presei așa și nu a fost realizat. Cu toate acestea, nici o acțiune legată de Legea presei nu a mai fost inclusă ca angajament în programul de activitate al Guvernului Filat 2. În planul de activitate al Guvernului Leancă această lege a reapărut, însă nu cu formularea de abrogare, ci de **promovare a unei versiuni noi a Legii presei**. În luna martie 2014, Ministerul Justiției a adresat o scrisoare către organizațiile neguvernamentale de media, prin care anunță inițierea procesului de elaborare a câtorva acte legislative, inclusiv a noii versiuni a Legii presei. Ministerul solicită implicarea societății civile în elaborarea acestora, anunțând că va crea un grup de lucru care va generaliza și sistematiza propunerile și recomandările înaintate și va elabora respectivele proiecte de lege.

Context

Potrivit mai multor rapoarte și studii elaborate de organizațiile neguvernamentale de media pe parcursul ultimilor ani, Legea presei⁹⁴ este o lege vetustă și aproape căzută în desuetudine. Aceasta nu reglementează independența publicațiilor periodice, ci doar descrie schema de organizare a activității acestora și conține prevederi care, în opinia experților media, pun în pericol principiile libertății presei și pluralismului de opinii⁹⁵.

De la adoptarea acesteia în 1994, Legea a făcut obiectul a zece de modificări, ultima fiind adoptată în anul 2006, de către guvernarea comunistă⁹⁶. Numeroasele amendamente la acest act normativ, elaborat fără un concept clar, fără a se ține cont de experiența internațională, demonstrează imperfecțiunea și inutilitatea acestuia⁹⁷. Experții media notează că legea nu este funcțională, or, o mare parte din prevederile acesteia se regăsesc în alte legi, inclusiv în Legea cu privire la libertatea de exprimare. Un singur capitol din Lege își menține într-o foarte mică măsură aplicabilitatea în cazul cererilor de înregistrare a publicațiilor periodice la Ministerul Justiției, și anume capitolul care reglementează organizarea activității publicațiilor periodice și a agențiilor de presă. Tocmai din acest raționament, soci-

94 Legea presei nr.243-XIII din 26.10.94: http://ijc.md/Publicatii/mlu/legislatie/legea_presei.pdf

95 Mass media și legislația. Acces Info: <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=169&offset=>

96 Studiul „Transparența proprietății mass-media în Republica Moldova”, CJI 2012. Doina Costin, Mamuka Andguladze: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparena%20proprietatii%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

97 Mass media și legislația. Acces Info: <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=169&offset=>

etatea civilă a insistat de-a lungul anilor pe abrogarea Legii⁹⁸ și transferarea unor prevederi din lege în alte acte normative. De notat că în anul 2000, în acest sens a fost înaintată o inițiativă legislativă, care a fost respinsă de deputați⁹⁹.

Recomandări

Pornind de la faptul nefuncționalității legii actuale, dar și de la practica și standardele internaționale care optează pentru eliminarea reglementărilor juridice în domeniul mass-media scrise și pentru abrogarea legilor presei, acolo unde acestea există, se recomandă abrogarea Legii presei din Republica Moldova.

Prevederile din lege care nu sunt reglementate în cadrul altor acte legislative în vigoare ar trebui să fie integrate în conținutul altor texte normative.

În cazul abrogării legii, mass-media ar trebui să respecte cu strictețe Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova¹⁰⁰, la care ar trebui să subscrie toate redacțiile și fiecare jurnalist din Republica Moldova.

98 Indcele libertății presei în statele membre ale Parteneriatului Estic. Iulie-Septembrie 2013: <http://www.media-azi.md/ro/publicatii/indcele-libert%C4%83%C8%9Bii-presei-iulie-septembrie-2013>

99 Mass media și legislația. Acces Info: <http://www.acces-info.org.md/index.php?cid=169&offset=>

100 Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova: http://consiliuldepresa.md/fileadmin/fisiere/fisiere/Cod_deontologic_al_jurnalistului_din_Republica_final.pdf

Modificarea Codului Electoral

Angajament

În programele de guvernare nu au fost stipulate în mod separat obiective și priorități de îmbunătățire a legislației electorale pe segmentul ce vizează activitatea mass-media. Însă după anul 2009 au fost operate unele modificări relevante în Codul electoral ce se înscriu în angajamentul general de armonizare a cadrului juridic național la standardele europene.

Context

Într-un stat democratic, în timpul scrutinelor, mass-media ar trebui să servească drept catalizator pentru discuții și dezbateri, dar și să fie un „câine de pază” corect și imparțial, care ar ține în vizor întreg procesul electoral. Deși în ultimii ani s-au remarcat anumite schimbări în bine în sensul asigurării libertății presei, totuși, în prezent, sistemul media din Republica Moldova este afectat de o multitudine de probleme care știrbesc din imaginea presei și potențialul acesteia de a exercita rolul de bază, inclusiv în alegeri¹⁰¹. De multe ori, instituțiile mass-media nu își îndeplinesc obligația de a reflecta campaniile electorale în mod veridic, echilibrat și imparțial, fapt ce afectează în ultimă instanță capacitatea electoratului de a-și crea o părere despre platformele concurenților electorali. Între factorii ce determină un comportament defectuos al mass-media în alegeri de multe ori este menționată legislația imperfectă și inconsistentă cu privire la comportamentul media. Respectiv, organele de reglementare nu întotdeauna reușesc să evalueze comportamentul presei în alegeri și să aplice sancțiuni pentru practici incorecte.

La propunerea insistentă a Coaliției Civice pentru Alegeri Libere și Corecte, în iunie 2010, Parlamentul a modificat prevederile Codului electoral¹⁰², separând agitația electorală de reflectarea campaniei electorale de către mass-media, consacrând principiile activității mass-media în campania electorală, oferind garanții suplimentare pentru independența editorială și transparența în activitatea radiodifuzorilor, delimitând atribuțiile CCA de cele ale Comisiei Electorale Centrale (CEC) etc. Unele din aceste modificări semnificau viziuni noi asupra rolului și rostului mass-media în alegeri și, la modul practic, reflectau norme și standarde europene. Ele urmau să responsabilizeze toți actorii implicați în procesul electoral, inclusiv radiodifuzorii și autoritatea de reglementare a domeniului audiovizualului. Modificările operate în Codul electoral au lichidat anumite constrângeri pentru mass-media și, în același timp, au oferit posibilități mai largi de a acționa cu responsabilitate față de toți actorii electorali și, în primul rând, față de cetățenii-alegători. Efectele benefice ale modificărilor s-au resimțit deja în cadrul referendumului național din 5 septembrie 2010 și în campania electorală pentru alegeri parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010. În această perioadă, deschiderea CEC și activismul societății civile au permis elaborarea unor regulamente privind

101 Media Landscape of Eastern Partnership Countries. Yerevan Press Club, 2011: http://www.ypc.am/upload/Media%20Landscapes%20of%20EaP%20Countries_eng.pdf

102 Legea nr. 119 din 18.06.2010 pentru modificarea și completarea Codului electoral: <http://lex.justice.md/md/335036/>

reflectarea alegerilor în mass-media cu prevederi mult mai exacte, concrete și permissive decât cele anterioare.

Analizând legislația și pornind de la comportamentul mijloacelor de informare în masă în scrutinele din anii 2009-2011, Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI) a elaborat în anul 2012 un proiect de lege de amendare a Codului electoral în sensul eliminării inconsistențelor din acest document. Amendamentele propuse au fost dezbătute inițial în cadrul unor evenimente publice cu participarea societății civile, reprezentanților CEC, ai CCA, Parlamentului și Guvernului. Ulterior, la începutul anului 2013, acestea au fost expediate în Parlament. În lunile ce au urmat, reprezentanții Comisiei parlamentare pentru cultură, educație, știință, tineret, sport și mass-media au organizat mai multe întâlniri cu participarea autorilor proiectului de lege în vederea discutării anumitor aspecte ce țin de modificările propuse. O ultimă versiune, ajustată conform sugestiilor și recomandărilor venite de la CEC, CCA și Parlament, se află la momentul actual în Comisia parlamentară, fără a fi, deocamdată, înregistrată ca inițiativă legislativă.

Prevederi

Proiectul Legii cu privire la modificarea și completarea Codului electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997¹⁰³ a fost elaborat ținând cont de necesitatea eliminării din Cod a prevederilor contradictorii și/sau contrare bunelor practici în domeniu. Proiectul prevede consacrarea legislativă a elaborării și adoptării, de către Comisia Electorală Centrală, a Regulamentului cu privire la reflectarea alegerilor generale și a referendumurilor republicane în mijloacele de informare în masă cu titlu permanent. În opinia autorilor, introducerea reglementărilor permanente, în raport cu formele de scrutine menționate, va contribui la instituirea predictibilității reglementărilor în domeniu. Proiectul de lege instituie reglementări conforme standardelor europene privind activitatea publicațiilor periodice publice și private în perioada electorală. Acesta prevede, de asemenea, obligația radiodifuzorilor naționali de a acorda gratuit concurenților electorali, în alegerile parlamentare și referendumurile republicane, timp de antenă în condiții echitabile (acces proporțional).

În proiectul de lege sunt consacrate expres obligațiile diferitelor categorii de mijloace de informare în masă pentru perioada electorală, inclusiv ale publicațiilor periodice publice. Astfel, potrivit amendamentelor, obligația privind reflectarea echitabilă, echilibrată și imparțială a alegerilor (referendumurilor republicane) ar trebui să revină doar publicațiilor periodice publice, cele private fiind exonerate de răspundere. Specificarea respectivă se impunea din motivul includerii unei asemenea obligații pentru presa privată în regulamentele cu privire la reflectarea campaniilor electorale, adoptate în campaniile anterioare de CEC. Or, conform standardelor europene, sub incidența unor asemenea prevederi ar trebui să cadă doar presa scrisă publică. De asemenea, se propune mărirea considerabilă a volumului timpilor de antenă, acordați gratuit concurenților electorali de către radiodifuzorii naționali, fapt ce va permite, potrivit autorilor, crearea unor condiții mai avantajoase pentru informarea alegătorilor asupra programelor electorale ale concurenților electorali și ale participanților/competitorilor la referendumul republican. Totodată, ținând cont de creșterea considerabilă a volumului timpilor de antenă grațiuți în general, se propune eliminarea practicii acordării de către radiodifuzorii publici a timpilor de antenă grațiuți pentru plasarea publicității electorale. Aceasta, în opinia autorilor amendamentelor, va crea condiții pentru

103 Proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului Electoral, CJI: http://www.media-azi.md/sites/default/files/Proiect_de_Lege_pentru_modificarea_si_completarea_Codului_Electoral_al_Republicii_Moldova.pdf

instaurarea concurenței loiale între radiodifuzorii privați și radiodifuzorii publici în perioada electorală.

Probleme

Până în 2010, comportamentul mass-media în alegeri era reglementat de două legi – Codul electoral și Codul audiovizualului, obligația reglementării domeniului fiind pusă pe seama a două instituții de reglementare – Comisia Electorală Centrală și Consiliul Coordonator al Audiovizualului (ambele fiind implicate în monitorizarea și sancționarea media pentru comportament defectuos în timpul scrutinelor). În 2010 și 2011, după consultări cu societatea civilă, partide politice, mass-media, Parlamentul a modificat mai multe articole din Codul electoral referitoare la conduita mijloacelor de informare în masă în campaniile electorale.¹⁰⁴ În definitiv, modificările urmau să ofere mass-media mai multă libertate în reflectarea alegerilor. După cum constată experții media, amendamentele respective au dus la anumite ameliorări. În același timp unele prevederi au intrat în contradicție cu prevederile Codului audiovizualului, iar atribuțiile CEC și CCA pe segmentul mass-media se suprapun.

O altă problemă ține de terminologia aplicată în definirea perioadei de timp pentru care mass-media va trebui să activeze conform regulamentului CEC. Astfel, se impune stabilirea perioadei exacte de valabilitate a reglementărilor speciale și regulile de comportament ce se impun în această perioadă. Ținând cont de faptul că electoratul poate fi manipulat și până la startul campaniei electorale oficiale, în legislație ar trebui definite clar noțiunile „perioadă preelectorală”, „perioadă electorală”, „perioadă postelectorală”¹⁰⁵.

Contrar prevederii legale care obligă fiecare proprietar de media să depună la CCA o declarație privind politica editorială pentru campania electorală, în care să indice numele proprietarului/propietarilor instituției, radiodifuzorii se limitează la declararea formală a politicii editoriale și a denumirii societății comerciale fondatoare. De neaplicarea corespunzătoare a legislației se face vinovat în principal CCA, care nu asigură aplicarea ad litteram a dispoziției legale, adică declararea numelui proprietarului/propietarilor (a acționarilor/participanților/ membrilor) și a fondatorului sau a firmei-propietară¹⁰⁶.

Aceste și alte inconsistențe duc la un comportament discrepant al mass-media, la manipularea informației electorale atât de către politicieni, cât și de către mass-media, dar și la capacități reduse ale autorităților de a sancționa media pentru rele practici sau de a examina plângeri depuse la adresa mass-media, dat fiind lipsa de mecanisme care ar asigura evaluarea corectă și aplicarea de sancțiuni pentru comportamentele defectuoase.

Pentru a evita campaniile murdare, denigratoare, cu implicarea mass-media, dar și războaiele informaționale, care în ultimă instanță afectează rata de participare a electoratului la vot, e nevoie de soluții legislative.

104 Reglementarea conduitei mass media în Campania electorală, Eugeniu Ribca, Ion Bunduchi, Boyko Boev, Chișinău 2012, CJ: http://ijc.md/Publicatii/mlu/studii/studiu_rom_draft.pdf

105 Reglementarea conduitei mass media în Campania electorală, Eugeniu Ribca, Ion Bunduchi, Boyko Boev, Chișinău 2012, CJ: http://ijc.md/Publicatii/mlu/studii/studiu_rom_draft.pdf

106 Transparența proprietății mass media in Republica Moldova. Doina Costin, Mamuka Andguladze. CJ 2012: http://ijc.md/Publicatii/studii_mlu/Transparența%20proprietății%20mass%20media%20in%20Republica%20Moldova/index.html

Recomandări

În scopul organizării unor alegeri libere și corecte, se impune perfecționarea cadrului legal electoral ce vizează mass-media, prin introducerea unor reglementări menite să asigure pluralismul și diversitatea presei. Codul electoral urmează a fi modificat astfel încât să prevadă elaborarea unui Regulament cu privire la reflectarea alegerilor cu titlu permanent. Aceasta va contribui la creșterea eficienței organismelor de reglementare a mass-media și va duce la ridicarea nivelului de informare și la democratizarea societății.

ALTE INIȚIATIVE CARE VIZEAZĂ DOMENIUL MASS-MEDIA

TRANSPARENȚA ACHIZIȚIILOR PUBLICE

Context

Suținerea presei de către stat este o practică comună pentru multe state europene, condițiile de alocare a ajutoarelor financiare directe sau indirecte fiind stabilite în acte normative, care asigură transparența procesului de alocare a fondurilor din bani publici. Cadrul legal din Republica Moldova cu privire la presă nu conține astfel de reglementări și nici nu asigură transparența necesară în cazul susținerii presei de către stat. În scopul instituirii în cadrul procedurilor de achiziții publice a garanțiilor juridice în vederea utilizării transparente și responsabile a banilor publici în domeniul mass-media, în anul 2008, la inițiativa Centrului pentru Jurnalism Independent (CJI) a fost elaborat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice. Proiectul a fost elaborat ținând cont de rezultatele unui amplitu studiu care a monitorizat modul în care instituțiile de stat plasează publicitate în mass-media, a stabilit criteriile pe baza cărora este oferită asistența financiară și a analizat practicile internaționale cu referire la procedurile de achiziții publice media. Studiul relevă că atât la nivel central, cât și la nivel local lipsește o politică clară și coerentă de susținere a instituțiilor mass-media, care ar fi facilitat, inclusiv, inițierea, menținerea și dezvoltarea unor relații corecte dintre stat și mass-media de pe urma cărora să beneficieze întreaga societate¹⁰⁷. Proiectul de lege a fost remis Parlamentului în anul 2008, însă nu a trezit nici un interes din partea parlamentarilor. După schimbarea puterii, în 2009, proiectul a fost reexpediat în Parlament, totuși, până la momentul actual, acesta nu a fost înregistrat ca inițiativă legislativă și nici dezbătut în cadrul Comisiunii parlamentare pentru cultură, educație, știință, tineret, sport și mass-media.

Prevederi

Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007¹⁰⁸ privind achizițiile publice are drept scop oferirea de garanții legale pentru acordarea transparentă și responsabilă a banilor publici către mass-media în timpul procedurilor de achiziții publice. Acesta urmărește crearea de condiții egale pentru toate instituțiile media în sensul accesului la fondurile publice, inclusiv a celor pentru publicitate, direcționate de către instituții și companii finanțate de la bugetul public. La elaborarea proiectului de lege s-a ținut cont de recomandările Consiliului Europei și Uniunii Europene, precum și de practica internațională în domeniu.

Pentru a delimita domeniul de aplicare a acestor garanții, autorii proiectului de

107 Relațiile dintre mass-media și autoritățile de stat: spre transparență și responsabilitate. CJI. Raport final. Chișinău, 2008: http://ijc.md/Publicatii/presa_stat_raport_final.pdf

108 Proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice: http://www.media-azi.md/sites/default/files/Proiect_de_lege_pentru_modificarea_si_completarea_Legii_privind_achizițiile_publice.pdf

lege propun includerea a patru noțiuni noi: „achiziție publică mass-media”, „bunuri mass-media, lucrări mass-media, servicii mass-media”, „contract de achiziții publice mass-media” și „operator economic mass-media”. Iar pentru a asigura utilizarea transparentă și responsabilă a banilor publici în domeniul mass-media, se propune extinderea domeniului de aplicare a Legii privind achizițiile publice asupra contractelor de achiziții publice mass-media a căror valoare estimativă, fără Taxa pe Valoare Adăugată, este egală sau mai mare de 10000 de lei. Autorii mai propun instituirea calității de autoritate contractantă (în cadrul procedurilor de achiziții publice) și pentru persoana juridică de drept privat, „a cărei activitate este asigurată cu bani publici sau a cărei gestiune constituie obiectul controlului din partea autorităților publice ori a altor persoane juridice de drept public, sau al cărei consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere este format, în proporție de peste 50 la sută, de membri numiți de către entitățile menționate”. Astfel, de exemplu, sub incidența Legii urmează să cadă distribuirea banilor în domeniul mass-media de către toate întreprinderile de stat, întreprinderile municipale, precum și o serie de societăți pe acțiuni (S.A. „Apă-Canal Chișinău”, S.A. Moldtelecom” etc.).

În vederea asigurării transparenței achizițiilor publice mass-media, se propune introducerea unui nou articol (*Contractele de achiziții publice mass-media*), ce are ca obiect instituirea obligațiilor pentru autoritățile contractante, cum ar fi publicarea anunțului de intenție pentru toate contractele de achiziții publice mass-media preconizate a fi atribuite până la sfârșitul anului bugetar, garantarea accesului la o serie de informații, prevăzute în Legea în vigoare, printre care deciziile de atribuire a contractelor de achiziții publice mass-media; înștiințarea privind respingerea tuturor ofertelor în cadrul achizițiilor publice mass-media; oferirea de informații documentate privind examinarea, evaluarea și compararea ofertelor în cadrul achizițiilor publice mass-media; prezentarea unei dări de seamă privind procedura de achiziție publică mass-media etc. Articolul respectiv prevede și obligațiile Agenției Achiziții Publice care urmează să publice pe pagina sa web toată informația relevantă privind achiziții publice mass-media (copiile contractelor de achiziție media) și copiile dărilor de seamă privind realizarea achizițiilor publice mass-media de valoare mică. Agenția este obligată să ofere acces la informații relevante, în conformitate cu Legea privind accesul la informație.

Proiectul de lege mai instituie unele norme speciale care au menirea de a garanta obligația autorității contractante de a deschide ofertele pentru achiziții publice mass-media (depusă în temeiul aceleiași invitații de prezentare a ofertelor) în cadrul unei singure ședințe, precum și să asigure dreptul de acces la informație în cadrul ședințelor de deschidere a ofertelor. Aceste prevederi, de asemenea, urmează să constituie o garanție în utilizarea transparentă și responsabilă a banilor publici în procesele de achiziții publice mass-media.

Probleme

Problema transparenței achizițiilor publice rămâne actuală și în prezent. Or, după cum au semnalat, în ultimii ani, reprezentanții societății civile și ai media¹⁰⁹, din cauza că mai multe prevederi din Legea privind achizițiile publice, la compartimentul transparență, poartă un caracter declarativist, distribuirea fondurilor pentru publicitate, perfectarea de abonamente sau acordarea de asistență directă continuă să fie în multe cazuri la discreția reprezentanților autorităților publice centrale sau locale. Este dificil accesul solicitanților la dosarele achizițiilor publice. În mare parte, autoritățile contractante reacționează reticent la cererile ce țin de rezultatele controalelor abilitate și, mai ales, referitor la măsurile luate pentru

109 Achizițiile publice: transparență sau opacitate? Raport de monitorizare. Centrul Acces Info, Chișinău 2009: http://www.acces-info.org.md/upload/akizitsii_ultima.pdf

lichidarea neajunsurilor depistate. Deseori, în procesul distribuirii banilor publici destinați mass-media sunt aplicate criteriile subiective sau discriminatorii și, ca rezultat, unele instituții media sunt avantajate în mod nejustificat, fapt ce afectează concurența pe piața media¹¹⁰.

Publicitatea din banii publici este cea mai vizibilă formă de finanțare a presei de către stat și o importantă pârghie economică de influență a acesteia. Or, la selectarea mass-media în care să fie plasată publicitate publică, instituțiile de stat nu aplică criteriile clare, cum ar fi de exemplu tirajul. În condițiile în care Legea privind deetatizarea publicațiilor periodice nu a fost implementată în termenul stabilit (până în februarie 2013), multe ziare ale consiliilor raionale au continuat să fie finanțate din bani publici, consumând inclusiv surse din publicitatea publică, astfel presa privată fiind pusă în condiții de concurență neloială.

Lipsa unui cadru normativ ce ar garanta utilizarea transparentă și responsabilă a banilor din bugetul de stat va afecta dezvoltarea mass-media, stimulând concurența neloială și creând condiții inegale pentru toate instituțiile mass-media în accesarea fondurilor publice, inclusiv cele utilizate pentru publicitate de către instituțiile de agenții economici subvenționați, într-o formă sau alta, din bani publici. În consecință, va fi afectat procesul de consolidare a independenței mass-media și se va diminua rolul mass-media în promovarea guvernării democratice. Totodată, lipsa reglementărilor necesare pentru asigurarea transparenței finanțării presei de către stat poate contribui la stimularea corupției în rândul administrației publice.

Recomandări

Pentru a asigura transparența achizițiilor publice, se impune ajustarea cadrului normativ național la standardele Uniunii Europene. Legislația în domeniul achizițiilor publice urmează a fi modificată astfel încât să instituie obligații de asigurare a transparenței dosarelor de achiziții publice din sectorul presei, astfel asigurând accesul liber la informații a mass-media, dar și a publicului larg.

Pentru a crea condiții echitabile de activitate pentru toate instituțiile media, e nevoie de a elabora și implementa mecanisme clare și transparente de utilizare a banilor publici pe segmentul mass-media. Aceasta se poate face prin:

- ▶ asigurarea desfășurării achizițiilor publice în condiții de maximă transparență prin exercitarea controlului din partea organelor abilitate, pentru a stabili dacă suportul este oferit nearbitrar, cu respectarea principiului tratamentului egal și echitabil, al utilității publice, al transparenței etc.;
- ▶ asigurarea plasării publicității publice doar în publicațiile periodice auditate de către Biroul de audit al tirajelor și Internetului;
- ▶ utilizarea unor criterii credibile și măsurabile în procesul de selectare a mass-media beneficiare de suport financiar.

110 Achizițiile publice: transparență sau opacitate? Raport de monitorizare. Centrul Acces Info, Chișinău 2009: http://www.acces-info.org.md/upload/akizitsii_ultima.pdf

LEGISLAȚIA LOCALĂ A UTA GAGAUZ-YERI

Probleme

De mai mulți ani, autoritățile regionale din Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia (UTA Gagauz-Yeri) încalcă deliberat prevederile Codului Audiovizualului al Republicii Moldova¹¹¹, în special articolele 39 și 40, care stabilesc că garantul interesului public în domeniul audiovizualului este Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA), în atribuțiile căruia intră inclusiv stabilirea condițiilor, criteriilor și a procedurii de acordare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, precum și eliberarea acestor licențe și autorizații. Astfel, autoritățile UTA Gagauz-Yeri și-au atribuit ilegal competențe în acest domeniu și au pus în sarcina Direcției principale construcții, dezvoltarea infrastructurii și a comunicațiilor din cadrul Comitetului Executiv al autonomiei (Regulamentul de activitate a căreia prevede eliberarea licențelor în baza legii locale nr.15-IX/II din 07 iulie 2000¹¹²), eliberarea licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie inclusiv în domeniul audiovizualului. Chiar dacă această problemă a fost semnalată în repetate rânduri și au fost întreprinse unele încercări de a convinge autoritățile regionale de la Comrat să se conformeze legislației naționale și să înceteze practicile ilegale în domeniul audiovizualului, totuși încălcările Codului audiovizualului în UTA Gagauz-Yeri continuă, fiind încurajate de guvernatorul (bașcanul) și Adunarea Populară a autonomiei. Cu toate că instanțele de judecată (Curtea de Apel Comrat și Curtea Supremă de Justiție) au anulat mai multe hotărâri de eliberare a licențelor de emisie de către Direcția construcții, dezvoltarea infrastructurii și a comunicațiilor din UTA Gagauz-Yeri, eliberarea licențelor a continuat, iar întreprinderile beneficiare utilizează ilegal frecvențe terestre și rețele de cablu, neglijând constant deciziile CCA. În Raportul despre activitatea CCA în anul 2013¹¹³ se menționează că „ultima acțiune a CCA în scopul revenirii în albia legii a audiovizualului din autonomia găgăuză a constituit-o contestarea în instanța de judecată din 14 decembrie 2013 a acțiunilor ilegale ale Direcției principale de construcții, dezvoltării, infrastructurii și comunicațiilor a Găgăuziei, privind anularea licențelor de emisie eliberate, încetarea activității de licențiere și stoparea activității întreprinderilor nominalizate în domeniul audiovizualului”.

După alegerile din 9 septembrie 2012 a noii componente a Adunării Populare a UTA Gagauz-Yeri, deputații locali au promovat unele modificări în cadrul legislativ și normativ al autonomiei care limitează libertatea de exprimare a mass-media și instituie elemente ale controlului politic asupra activității radiodifuzorului public regional. Astfel, la 12 decembrie 2012 Adunarea Populară a aprobat Regulamentul de acreditare a reprezentanți-

111 Codul Audiovizualului al Republicii Moldova:
<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=316988>

112 Legea privind licențierea unor domenii de activitate pe teritoriul Găgăuziei (Gagauz-Yeri): <http://www.halktoplushu.com/index.php/zakony-ato-gagauziya/103-o-litsenzirovanii-otdelnykh-vidov-deyatelnosti-na-territorii-gagauzii-gagauz-eri>

113 Raport cu privire la activitatea CCA în anul 2013:
<http://www.cca.md/files/RAPORT%20CCA%202013.pdf>

lor mass-media¹¹⁴, document care impune cerințe exagerate pentru acreditarea jurnaliștilor la ședințele Adunării Populare, inclusiv prezentarea copieii licenței pentru portalurile online, în condițiile în care legislația Republicii Moldova nu prevede licențierea acestui gen de activitate. Deputații au adoptat regulamentul în pofida faptului că unele organizații neguvernamentale naționale și regionale i-au atenționat asupra caracterului de limitare a libertății de exprimare al acestui document.

La 8 februarie 2013, Adunarea Populară a adoptat o lege prin care urmează să fie modificată legea locală „Cu privire la televiziune și radio”¹¹⁵. Proiectul acestei legi a fost criticat de experți¹¹⁶ pentru intenția deputaților de a atribui Adunării Populare funcția de control a mass-media din regiune, inclusiv instituirea unor proceduri nedemocratice de numire a Consiliului de Observatori și a administrației radiodifuzorului public regional. Legea nu a intrat în vigoare, deoarece bașcanul autonomiei a refuzat s-o promulge și a întors-o legislativului regional cu mai multe comentarii și propuneri de revizuire.

Recomandări:

- ▶ instituirea unui mecanism de dialog și consultări dintre Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media a Parlamentului Republicii Moldova și Comisia juridică, drepturile omului, ordine publică, politică informațională și mass-media a Adunării Populare a UTA Gagauz-Yeri în chestiuni care vizează reglementarea legală a activității mass-media pentru a nu admite adoptarea unor legi și regulamente locale contrare legislației naționale și practicilor europene;
- ▶ intensificarea eforturilor pentru asigurarea respectării în UTA Gagauz-Yeri a prevederilor legislației naționale privind licențierea în domeniul audiovizualului, eventual, cu implicarea reprezentanților misiunilor Uniunii Europene și ai OSCE;
- ▶ expertizarea la nivel național a proiectului de lege pentru modificarea legii locale „Cu privire la televiziune și radio” privind corespunderea standardelor europene în domeniul audiovizualului public și a prevederilor Codului audiovizualului al Republicii Moldova;
- ▶ elaborarea și adoptarea unor amendamente legislative și normative suplimentare pentru excluderea imixtiunilor de ordin politic în activitatea IPRA Compania „Teleradio-Găgăuzia”;
- ▶ monitorizarea de către Consiliul de Observatori al IPRA Compania „Teleradio-Găgăuzia” a reflectării subiectelor de interes public în cadrul programelor radiodifuzorului public regional și dezbaterea publică a rapoartelor de monitorizare, în scopul îmbunătățirii conținutului editorial al programelor.

114 Hotărârea nr. 5-II/V din 12.12.2012 a Adunării Populare a UTA Gagauz-Yeri cu privire la aprobarea Regulamentului de acreditare a reprezentanților instituțiilor mass-media la Adunarea Populară: <http://www.halktoplushu.com/index.php/postanovleniya/15-polozhenie-ob-akkreditatsii-smi>

115 Proiectul Legii privind modificarea și completarea Legii UTA Gagauz-Yeri „Cu privire la televiziune și radio” nr. 66-XXVIII/III din 10.07.2007 – <http://halktoplushu.com/index.php/proekty-zakonov/24-zakon-ato-gagauziya-o-televidenii-i-radio>

116 Raport asupra situației presei în Republica Moldova în anul 2013, CJL 2014: <http://www.media-azi.md/ro/publicatii/raport-asupra-situa%C8%9Biei-presei-%C3%AEn-republica-moldova-%C3%AEn-anul-2013>

REGLEMENTAREA INTERNETULUI

Context

În 2013, în premieră, Guvernul și-a propus să ia măsuri de control și sancționare a infracțiunilor pe internet, făcând mai multe tentative de a modifica legislația în vederea reglementării Internetului. La începutul lunii octombrie, Procuratura Generală a venit cu un proiect de regulament/plan de acțiuni de prevenire și contracarare a infracțiunilor informatice/cibernetice care prevedea încheierea de „acorduri voluntare” și convenții între autoritățile publice și furnizorii privați de servicii de Internet din Moldova pentru a bloca sau închide „site-urile ilegale”. La scurt timp după aceea, Ministerul Afacerilor Interne (MAI) a înaintat Guvernului un proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative în vederea combaterii infracțiunilor informatice, care, odată adoptat, ar fi trebuit să opereze o serie de schimbări la Legea privind prevenirea și combaterea criminalității informatice, Legea comunicațiilor electronice, Codul contravențional, Legea cu privire la exercitarea profesiei de medic, Codul penal, Codul de procedură penală, Legea cu privire la asistența juridică internațională în materie penală. Un alt proiect de lege, înaintat la finele lunii octombrie, prevedea blocarea site-urilor de Internet și rețelelor de comunicații electronice, pe care vor fi plasate mesaje extremiste.

Ambele documente au nemulțumit comunitatea online din Moldova, precum și reprezentanții societății civile. Or, proiectele de lege nu au fost consultate în prealabil cu societatea civilă și providerii de Internet de pe piață și, în opinia experților media, ar putea cenzura domeniul și afecta/limita libertatea de exprimare, oferind libertate autorităților să blocheze site-urile incomode guvernării. De notat că, după reacțiile ce au urmat din partea societății civile și mediului online, ambele documente au fost scoase de pe agenda ședințelor de guvern pentru a fi, ulterior, supuse dezbaterilor publice¹¹⁷.

Prevederi

Scopul proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative în vederea contracarării criminalității informatice este de a facilita implementarea angajamentelor asumate de Republica Moldova odată cu ratificarea Convenției Consiliului Europei privind criminalitatea informatică și a Convenției Consiliului Europei pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale. Acest lucru, potrivit autorilor proiectului, se poate face inclusiv prin excluderea unui șir de bariere de ordin legislativ în procesul de asigurare a securității informaționale de către organele abilitate¹¹⁸. În general, proiectul de lege conține mai multe prevederi necesare, menite să îmbunătățească legislația în vederea combaterii pornografiei infantile pe Internet, activității criminale și teroriste, activității de fabricare sau punere în circulație a cardurilor sau a altor carnet de plată false, precum și accesul ilegal

117 <http://unimedia.info/stiri/guvernul-a-retras-proiectul-cu-privire-la-site-urile-de-internet-pentru-consultari-suplimentare-67527.html>

118 Monitorul transparenței decizionale. Volumul 1. Nr. 45. Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT: www.e-democracy.md/files/td/monitor-td-adept-49-ro.pdf, <http://particip.gov.md/proiect-view.php?l=ro&idd=1168>

la informația computerizată. Potrivit documentului, structurile competente de stat și providerii de internet vor avea mai multe împuterniciri, ce le vor permite să interzică sau să limiteze accesul la paginile web cu conținut ilegal. Totodată, proiectul propune introducerea în diferite legi a unor astfel de prevederi ca blocarea site-urilor în baza unei „liste speciale, elaborate și periodic reînnoite de către MAI”, obligarea providerilor să conserve traficul Internet, să ofere date despre utilizatorii din rețea, să descifreze informația care se conține în pachetele protocoalelor de rețea etc¹¹⁹.

Al doilea proiect de lege, prin care Serviciul de Informații și Securitate (SIS) urma să fie împuternicit să blocheze site-urile și materialele din Internet care conțin mesaje extremiste, stipula măsuri menite să contracareze promovarea extremismului prin intermediul Internetului. Acesta prevedea că, atunci când „o rețea de comunicații electronice („pagină web, portal, forum, rețea de socializare, blog, etc.”) conține un material cu caracter extremist, SIS poate dispune prin ordin, furnizorilor de rețele și/sau serviciilor de comunicații electronice, blocarea provizorie a accesului la acest material pe teritoriul Republicii Moldova”. Blocarea provizorie ar dura 60 de zile, iar în timpul blocării provizorii SIS „este obligat să sesizeze instanța de judecată pentru constatarea caracterului extremist al materialului, în vederea întreprinderii, după caz, a altor acțiuni stabilite în prezenta lege”¹²⁰. Conform proiectului, ordinul de blocare provizorie trebuie să fie publicat imediat pe pagina SIS, iar din acel moment furnizorii de Internet ar avea la dispoziție patru ore pentru a bloca materialul vizat. În cazul în care pe o pagină web sunt plasate două sau mai multe materiale considerate extremiste, atunci SIS sau procuratura pot cere instanței să blocheze definitiv sau pe o perioadă de până la un an accesul, pe teritoriul R. Moldova, la respectivul site. Iar mijlocul de informare în masă, în temeiul hotărârii definitive a instanței de judecată privind încetarea sau suspendarea activității în legătură cu desfășurarea activității extremiste, urmează a fi inclus în Registrul organizațiilor extremiste și materialelor cu caracter extremist.

Probleme

În opinia autorilor proiectelor de lege, spațiul virtual din țara noastră ar trebui reglementat, pe când mai mulți experți ai societății civile califică aceste intenții drept unele cu risc sporit de cenzură. Or, aprobarea acestor proiecte de lege în redacțiile propuse poate duce la închiderea site-urilor din diverse motive, inclusiv din cauza comentariilor incomode sau criticilor dure la adresa guvernării. De asemenea, noile prevederi ar putea duce la aprofundarea autocenzurii în rândul jurnaliștilor și, respectiv, la limitarea libertății de exprimare.

Planul de acțiuni în domeniul prevenirii și combaterii criminalității informatice prevede reglementarea unor aspecte utile și necesare, fiind vorba în primul rând de sancționarea mai severă a consumatorilor de pornografie infantilă. Însă, după cum notează reprezentanții comunității online și experții în drepturile omului, legislația nu definește foarte clar noțiunea de pornografie infantilă

119 <http://unimedia.info/stiri/unimedia-si-privesc-eu-cerem-stoparea-modificarii-legislatiei-pentru-cenzurarea-internetului-si-organizarea-dezbaterilor-publice-66923.html>

120 <http://www.media-azi.md/ro/stiri/o-nou%C4%83-%C3%AEncercare-guvernului-de-reglementa-internetul-provoac%C4%83-controverse>

și nu delimitează clar acțiunile unor persoane care încalcă anumite drepturi sau care comit o anumită infracțiune.

Experții societății civile constată că modificările propuse sunt imprecise și lasă loc de eventuale abuzuri din partea organelor de urmărire penală¹²¹. Ca exemplu de normă interpretabilă servește „obligarea furnizorilor de servicii pe Internet să blocheze, folosind metodele și mijloacele tehnice necesare, accesul la toate paginile web care conțin materiale interzise de legislația în vigoare, incluse în liste speciale, elaborate și periodic reînnoite de către MAI”. Or, nu este clar cum și cine va verifica corectitudinea întocmirii acestor liste. Proiectul este ambiguu în ceea ce privește protejarea intereselor furnizorilor de servicii de Internet și chiar a libertății de exprimare în mediul online¹²². Măsurile de constrângere sunt formulate prea general și nu e clar pentru care anume site-uri vor fi aplicare – doar pentru cele ce conțin materiale cu pornografie infantilă, sau și pentru alte pagini unde există, de exemplu, conținut politic, comercial sau de altă natură.

Proiectul de lege ce vizează blocarea site-urilor de Internet și a materialelor care conțin mesaje extremiste conține unele prevederi vagi și neclare și, totodată, prevede unele măsuri dure care, odată adoptate, ar putea limita libertatea de exprimare. Spre exemplu, dacă o instituție media publică mesaje, considerate extremiste de către autorități, materialul/site-ul poate fi blocat, fără a fi prevăzută vreo perioadă de preaviz.

Recomandare

Proiectele de legi urmează a fi redactate ținând cont de sugestiile societății civile și reprezentanților comunității online, astfel încât să nu conțină prevederi vagi, neclare și în contradicție cu standardele europene, care ar limita dreptul la libertatea de exprimare și ar duce la cenzurarea Internetului.

121 <http://www.europalibera.org/content/article/25138638.html>

122 <http://www.media-azi.md/ro/stiri/pre%C8%99edintele-cnp-%C3%AEngrijorat-%C3%AE-n-leg%C4%83tur%C4%83-cu-ini%C8%99Biativa-procuraturii-de-bloca-site-urile-ilegale>

Concluzii

Piața mass-media din Republica Moldova a cunoscut o anumită dezvoltare și liberalizare după anul 2009, așa cum au promis autoritățile, iar în anul 2010 au fost adoptate unele legi necesare pentru fortificarea libertății și a independenței mass-media. În același timp, în anii 2011-2013 promovarea reformelor mai mult a stagnat, clasa politică moldovenească „a amânat” aprobarea unor inițiative legislative și normative foarte importante pentru dezvoltarea mass-media, iar implementarea practică a unor legi deja adoptate are loc cu mari întârzieri. Astfel, planul de acțiuni pe segmentul audiovizualului, în cea mai mare parte, a eșuat, iar obiectivele prioritare nu au fost atinse. Cu excepția legislației electorale, în celelalte domenii (cadru normativ, autoritatea de reglementare, serviciul public, autoritatea de supraveghere, publicitate etc.), esențiale pentru dezvoltarea audiovizualului autohton pe principii democratice, reformele au fost și continuă să fie înfăptuite cu jumătăți de măsură, iar în unele cazuri – mimate.

Obiectivul aprobării unui nou Cod al audiovizualului, inclus în programul de activitate al Guvernului Filat 2, așa și nu a fost realizat, cu toate că proiectul legii a fost elaborat de societatea civilă și expertizat la nivel european în anul 2011. Din motive necunoscute, însă, acest angajament a fost exclus din programul de activitate al Guvernului Leancă. Proiectul a fost înregistrat ca inițiativă legislativă abia în ianuarie 2014 de către reprezentanții Partidului Liberal, după ce această formațiune politică a încetat să fie parte a coaliției de guvernare. Completarea legislației cu prevederi speciale privind transparența proprietății în mass-media și limitarea concentrării proprietății media figurează ca acțiune prioritară în programul de guvernare, însă la modul practic nu s-a mers mai departe de înregistrarea ca inițiativă legislativă de către un grup de deputați ai Partidului Liberal Democrat a unui proiect de lege elaborat de societatea civilă. Legea privind deetimizarea publicațiilor periodice publice nu a fost realizată în termenele stabilite, iar utilizarea banilor publici pentru promovarea imaginii autorităților a continuat.

Expertii semnalează cu îngrijorare trenarea procesului de reforme necesare în domeniul mass-media, precum și reticența structurilor statului în promovarea acestora. Printre principalele probleme, care îngreunează activitatea presei din Moldova, se numără accesul dificil al jurnaliștilor la informațiile de interes public, fapt care frânează dezvoltarea jurnalismului de investigație; impactul redus al legii privind libertatea de exprimare, determinat de necunoașterea legii de către reprezentanții instanțelor, dar și de către jurnaliști; insuficiența de transparență în procesul de eliberare sau retragere a frecvențelor de emisie și insuficiența evaluării modului de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația, fapt care poate duce la concentrarea structurilor de presă și limitarea pluralismului media. Un alt factor important, care poate provoca monopolizarea și concentrarea mass-media, este lipsa de transparență a pieței media, care abundă de proprietari „fictivi”. Informațiile despre proprietarii mass-media, veniturile din publicitate și tirajul ziarelor, dar și date veridice privind audiența sunt puțin accesibile, astfel existând condiții pentru concurența nelocală. Această concurență poate fi determinată și de concentrarea majorității publicității în capitală, și de faptul că plasarea publicității din bani publici nu

este condiționată de auditarea publicațiilor. Or, cadrul legal existent nu asigură transparența necesară în cazul direcționării banilor publici către mass-media, iar aceasta afectează dezvoltarea presei, creând condiții inegale în accesarea fondurilor publice, inclusiv a surselor utilizate pentru publicitate de către instituțiile și agenții economici subvenționați, într-o formă sau alta, din bani publici.

Angajamentele asumate în programele guvernamentale de asigurare a condițiilor optime pentru activitatea instituțiilor mass-media, inclusiv introducerea unor mecanisme de facilități fiscale și a altor forme de subvenționare indirectă a presei, au rămas literă moartă, iar toate încercările societății civile de a promova unele inițiative legislative și normative în acest sens nu au adus efectul scontat.

Remarcând unele tendințe pozitive pe segmentul liberalizării pieței mass-media din Moldova, precum și consolidarea cadrului legislativ care asigură un grad mai mare de libertate a presei, autorii studiului constată că cea mai mare parte a programului de activitate, asumat de guvernare pe segmentul mass-media, totuși, nu a fost realizată. Guvernarea a atins anumite obiective, dar nici unul de natură să schimbe esențial starea actuală de lucruri în domeniu. Astfel, energia politică a fost irosită, în proporții semnificative, în confruntări politice, și nu a putut fi canalizată la edificarea unui domeniu mediatic independent și viabil, capabil să contribuie la fortificarea democrației în țară.

Pentru a asigura continuitatea reformelor democratice pe segmentul mediatic, este nevoie de o abordare calitativ nouă în promovarea acestora. Clasa politică moldovenească, de la guvernare și din opoziție, trebuie să renunțe la ambiția și interesele partinice de a menține controlul asupra unui număr cât mai mare de instituții mass-media și să urgenteze adoptarea și implementarea practică a unor legi importante care ar permite reflectarea pluralistă a realității de către instituții mediatice cu adevărat independente.

Recomandări

- Ajustarea Legii cu privire la secretul de stat, a Legii privind contracararea activității extremiste, Codului contravențional și a altor acte legislative și normative la standardele internaționale în domeniul accesului la informație și la prevederile Legii privind accesul la informație;
- Crearea unei structuri speciale de control a implementării Legii privind accesul la informație, care ar monitoriza permanent aplicarea legii și ar iniția sancționarea persoanelor vinovate de îngrădirea accesului la informație;
- Anularea taxelor oficiale pentru accesul jurnaliștilor la informațiile de interes public și oferirea accesului electronic direct la datele Camerei Înregistrării de Stat și la datele Agenției Cadastru pentru jurnaliștii care realizează anchete reporterești de interes public;
- Promovarea prevederilor Legii cu privire la libertatea de exprimare în rândul judecătorilor, avocaților, jurnaliștilor și a publicului larg, pentru asigurarea atât a drepturilor jurnaliștilor și a instituțiilor mass-media, cât și a drepturilor consumatorilor de informații;
- Aplicarea de către Consiliul Superior al Magistraturii a sancțiunilor disciplinare în cazul judecătorilor care nu țin cont de prevederile Legii privind libertatea de exprimare și admit încălcări procedurale în examinarea cauzelor;
- Instruirea reprezentanților mass-media privind exercitarea drepturilor la libera exprimare și la informare, precum și încurajarea consumatorilor de informații care consideră că drepturile lor au fost încălcate de către mass-media să apeleze la structurile de autoreglementare și de mediere, cum ar fi Consiliul de Presă;
- Analiza problemelor care au apărut în implementarea Legii privind deetazitarea publicațiilor periodice publice, efectuarea controalelor privind realizarea prevederilor legii și aplicarea sancțiunilor administrative persoanelor care nu au asigurat implementarea legii în termenele stabilite;
- Aprobarea completărilor la Codul contravențional cu sancțiuni pentru editarea publicațiilor periodice publice neînregistrate în Registrul publicațiilor periodice publice;
- Organizarea unor consultări suplimentare privind propunerea de scutire a ziarelor, revistelor și a presei online de plata TVA din sumele provenite din activitatea lor, indiferent de cifra de afaceri;
- Examinarea proiectelor de legi înregistrate ca inițiative legislative cu privire la ajutoarele de stat pentru publicațiile periodice și la modificarea Codului Fiscal și a Legii cu privire la tariful vamal în scopul impozitării revistelor importate;
- Reexaminarea propunerilor făcute anterior de către Grupul de Lucru Public-Privat pentru Fortificarea Presei privind modificarea Legii bugetului de stat (micșorarea coeficientului de piață care se aplică instituțiilor mass-media la calcularea chiriei în clădirile aflate în proprietate publică) și a Codului Fiscal (acordarea dreptului de a solicita anularea înregistrării în calitate de contribuabil al TVA);
- Stabilirea unor modalități de subvenționare indirectă a costurilor pentru

REFORMELE ÎN DOMENIUL MASS-MEDIA ÎN PERIOADA 2009-2013: ÎNTRE PROMISIUNI ȘI FAPTE

- distribuția presei scrise (cu excepția celei cu caracter publicitar și erotic);
- Revizuirea legislației naționale în domeniul publicității, inclusiv elaborarea, dezbaterea publică și aprobarea unei noi legi cu privire la publicitate;
- Constituirea unei autorități naționale (preferabil, de autoreglementare), care ar avea atribuții de identificare și expertizare a conținuturilor mesajelor/apelurilor de interes public care urmează a fi transmise ca publicitate socială;
- Asigurarea aplicării de către CCA a unor criterii obiective și nepartizane de acordare sau retragere a frecvențelor de emisie, în cadrul unor proceduri transparente;
- Monitorizarea periodică a utilizării frecvențelor pentru a evita tendințele de concentrare a mijloacelor de comunicare în masă;
- Extinderea perioadei de timp acordată solicitanților de licențe sau frecvențe pentru pregătirea dosarelor de participare la concurs;
- Evaluarea eficienței și revizuirea măsurilor de promovare a pluralismului mass-media și a mecanismelor anticoncentrare existente;
- Fortificarea controlului parlamentar asupra activității CCA;
- Reintroducerea în Planul de activitate a Guvernului a angajamentului de a adopta un nou Cod al audiovizualului și onorarea acestui angajament;
- Completarea Planului de acțiuni a Guvernului cu prevederea de a elabora și a adopta o concepție/strategie de dezvoltare a mass-media în Republica Moldova, căreia să-i fie conferită calitatea de primă acțiune prioritară;
- Concretizarea obiectivelor și acțiunilor din planul de guvernare ce se referă la mass-media de o manieră ce ar permite eliminarea incoerențelor dintre acestea;
- Crearea unui Consiliu public-privat de supraveghere/monitorizare a îndeplinirii obiectivelor asumate pe segmentul dezvoltării mass-media;
- Actualizarea și ajustarea anuală a Strategiei de acoperire a teritoriului național cu servicii de programe audiovizuale;
- Realizarea unui control social permanent privind implementarea obiectivelor Strategiei și organizarea anuală de către CCA a unei ședințe publice de analiză a realizării acțiunilor preconizate;
- Îmbunătățirea proiectului Programului de tranziție la televiziunea digitală terestră și aprobarea urgentă a acestuia;
- Excluderea elementelor de monopolizare a domeniului de digitalizare și monitorizarea socială permanentă a realizării Programului de tranziție la televiziunea digitală terestră;
- Elaborarea unor mecanisme suplimentare care ar asigura excluderea completă a imixtiunii politicului în activitatea audiovizualului public;
- Asigurarea respectării de către Guvernul Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor a angajamentelor cu referire la finanțarea suficientă a radiodifuzorului public;
- Respectarea de către IPNA Compania „Teleradio-Moldova” a prevederilor propriului cadru normativ intern;
- Îmbunătățirea legislației electorale care vizează comportamentul mass-media în alegeri, inclusiv prin elaborarea și adoptarea unui Regulament permanent de reflectare a campaniilor electorale în mijloacele de informare în masă;
- Adoptarea unor prevederi clare privind transparența proprietății mass-media și a unui sistem de control asupra concentrării proprietății. Atri-

buirea unor împuțerniciri și responsabilități suplimentare CCA pentru a împiedica concentrarea media sub orice formă, în special când e vorba de nivele inacceptabile de concentrare și/sau unde pluralismul media este amenințat;

- Crearea de condiții adecvate pentru stimularea investițiilor străine și încurajarea companiilor de măsurare a audiențelor televizate internaționale cu renume să acceadă pe piața din RM;
- Modificarea legislației în domeniul achizițiilor publice în scopul instituirii unor obligații de asigurare a transparenței dosarelor de achiziții publice din sectorul presei;
- Asigurarea plasării publicității din bani publici doar în ziare sau presa online auditate de structuri specializate credibile;
- Instituirea unui mecanism de dialog și consultări dintre Comisia cultură, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media a Parlamentului Republicii Moldova și Comisia juridică, drepturile omului, ordine publică, politică informațională și mass-media a Adunării Populare a UTA Gagauz-Yeri în chestiuni care vizează reglementarea legală a activității mass-media, pentru a nu admite adoptarea unor legi și regulamente locale contrare legislației naționale și practicilor europene;
- Intensificarea eforturilor pentru asigurarea respectării în UTA Gagauz-Yeri a prevederilor legislației naționale privind licențierea în domeniul audiovizualului, eventual, cu implicarea reprezentanților misiunilor Uniunii Europene și ai OSCE;
- Expertizarea la nivel național a proiectului de lege pentru modificarea legii locale „Cu privire la televiziune și radio” privind corespunderea standardelor europene în domeniul audiovizualului public și a prevederilor Codului audiovizualului al Republicii Moldova;
- Elaborarea și adoptarea unor amendamente legislative și normative suplimentare pentru excluderea imixtiunilor de ordin politic în activitatea IPRA Compania „Teleradio-Găgăuzia”;
- Monitorizarea de către Consiliul de Observatori al IPRA Compania „Teleradio-Găgăuzia” a reflectării subiectelor de interes public în programele radiodifuzorului public regional și dezbateră publică a rapoartelor de monitorizare, în scopul îmbunătățirii conținutului editorial al programelor;
- Abrogarea Legii presei din Republica Moldova și integrarea prevederilor necesare din actuala lege în conținutul altor texte normative;
- Promovarea continuă a Codului deontologic al jurnalistului, la care ar trebui să subscrie toate redacțiile și fiecare jurnalist din Republica Moldova;
- Excluderea din proiectele de legi care conțin elemente de reglementare a Internetului a prevederilor vagi, neclare și în contradicție cu standardele europene, care ar limita dreptul la libertatea de exprimare și ar duce la cenzurarea Internetului.

**Acest studiu a fost editat de Asociația Presei Independente (API)
în parteneriat cu Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI)
și Asociația Presei Electronice APEL
cu suportul financiar al Programului Mass-Media
al Fundației Soros-Moldova.
Opiniile exprimate aparțin autorilor
și nu reflectă neapărat poziția finanțatorului.**