ANALIZA LEGISLAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA ÎN DOMENIUL AUDIOVIZUALULUI ÎN CONTEXTUL DIRECTIVEI SERVICIILOR MASS-MEDIA AUDIOVIZUALE, REGULAMENTULUI EUROPEAN PRIVIND LIBERTATEA MASS-MEDIEI, REGULAMENTULUI PRIVIND SERVICIILE DIGITALE ȘI AL ALTOR STANDARDE INTERNAȚIONALE RELEVANTE

Studiu realizat pentru Freedom House,
Autor Deirdre Kevin, CommSol, aprilie 2024

Acest raport a fost elaborat cu sprijinul generos al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID) și Ambasadei Britanice la Chișinău prin intermediul proiectului "Presa în sprijinul democrației, incluziunii și responsabilității în Moldova" (MEDIA-M), implementat de Internews in Moldova și Freedom House. Responsabilitatea pentru conținut revine Freedom House și nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Ambasadei Britanice, USAID sau ale Guvernului Statelor Unite.

Conținut

1 Introducere 4
2 Scopul și sfera de aplicare a Codului, definiții 5
2.1 Scopul și sfera de aplicare 5
2.2 Definiții 5

3 Jurisdicție, libertatea de recepție/retransmisie și derogări 7
3.1 Jurisdicția serviciilor media audiovizuale 7
3.2 Libertatea de recepție/retransmisie și derogări 7
3.3 Conținut interzis 8
3.4 Reglementarea „informării corecte” și impactul asupra auto-reglementării 10
3.5 Amenzi și sancțiuni 10

4 Protejarea grupurilor vulnerabile 12
4.1 Protecția minorilor 12
4.2 Drepturile persoanelor cu dizabilități 12

5 Independența autorităților naționale de reglementare 14
5.1 Atribuțiile și competențele Consiliului Audiovizualului 14
5.2 Finanțarea Consiliului Audiovizualului 14
5.3 Numirea și demiterea organelor de conducere și de administrare 14

6 Serviciile de platformă de partajare a materialelor video 16
6.1 Cadru de reglementare distinct pentru serviciile de platformă de partajare a materialelor video 16
6.2 Exemple de abordări din alte jurisdicții 16
6.3 Obligațiile și măsurile de protecție împotriva prejudiciilor 17
6.4 Regulamentul UE privind serviciile digitale 18
6.5 Observații cu referire la Regulamentul privind conținuturile audiovizuale 18
6.6 Lipsa sancțiunilor pentru furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video 21

7 Prevederi referitoare la furnizorii publici de servicii media 23
7.1 Valorile fundamentale și misiunea 23
7.2 Independența și autonomia 24
7.3 Finanțare 24
7.3.1 Modalități de finanțare 24
7.3.2 Distincția dintre activitățile de serviciu public și activitățile comerciale 25
7.4 Guvernanța furnizorului public național de servicii media 26

8 Alte aspecte ce țin de Regulamentul european privind libertatea mass-mediei 29
8.1 Măsurarea audienței 29
8.2 Publicitate de stat 29
8.3 Protecția jurnaliștilor 30

9 Referințe 32

Lista acronimelor

SMAV	Servicii mass-media audiovizuale
CoE	Consiliul Europei
CM	Comitetul de Miniștri (al Consiliului Europei)
CRPD	Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități
RSD	Regulamentul UE privind serviciile digitale
CE	Comisia Europeană
RELM	Regulamentul european privind libertatea mass-mediei
UE	Uniunea Europeană
OSCE	Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
APCE	Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei
CGU	Conținut generat de utilizatori
ONU	Organizația Națiunilor Unite
VLOP	Platforme online foarte mari
VLOSE	Motoare de căutare online foarte mari
VOD	Video la cerere
SPPV	Serviciu de platformă de partajare a materialelor video
RM	Republica Moldova

1 Introducere

Acest raport prezintă o analiză a lacunelor legislației Republicii Moldova în domeniul audiovizualului în contextul Directivei privind serviciile media audiovizuale, Regulamentului european privind libertatea mass-mediei, Regulamentului UE privind serviciile digitale și al altor standarde internaționale relevante care asigură consecvența cu normele și cadrele juridice europene.

Raportul se axează în principal pe analiza detaliată a Codului serviciilor media audiovizuale (în continuare „Cod"), dar și a Regulamentului privind conținuturile audiovizuale, modificat în 2024,[1] care urmărește punerea în aplicare a Codului serviciilor media audiovizuale. Scopul analizei este de a determina dacă eventualele lacune identificate în Cod ar fi putut fi eliminate prin intermediul acestui regulament.

De asemenea, având în vedere sarcina de a evalua gradul de aliniere a cadrului legislativ al RM la Regulamentul european privind libertatea mass-mediei (RELM) și la Regulamentul privind serviciile digitale (RSD), analiza face referire și la alte acte legislative. De exemplu, RELM are impact asupra mai multor segmente ale cadrului legislativ, inclusiv asupra Legii cu privire la libertatea de exprimare.[2] Totuși, acest exercițiu nu a prevăzut o evaluare comprehensivă a Legii cu privire la libertatea de exprimare și, prin urmare, a făcut referire doar la aspectele acoperite de RELM. Pe lângă acestea, RELM reglementează serviciile publice de radiodifuziune, publicitatea de stat și măsurarea audienței.

Regulamentul privind serviciile digitale are scopul să actualizeze (printre altele) Directiva privind comerțul electronic, având astfel implicații și pentru actuala Lege a RM privind comerțul electronic.[3] Deși cea din urmă nu a fost analizată în detaliu în cadrul acestui exercițiu, raportul conține câteva recomandări cu privire la aspectele unde Regulamentul privind serviciile digitale se suprapune cu Codul serviciilor media audiovizuale, în special în ceea ce privește serviciile de platformă de partajare a materialelor video (SPPV), și are implicații pentru cadrul legislativ în domeniul mass-media.

Întrucât unele elemente ale Directivei serviciilor mass-media audiovizuale (SMAV) se regăsesc în Legea cu privire la publicitate[4], legea a fost analizată succint pentru a determina dacă reflectă definițiile și prevederile relevante pentru alinierea cu Directiva SMAV care nu au fost găsite în Codul serviciilor media audiovizuale. Totodată, Legea cu privire la publicitate reglementează publicitatea politică. Astfel, raportul conține și unele comentarii în acest sens din perspectiva Regulamentului privind transparența și vizarea unui public-țintă în publicitatea politică, adoptat de UE în februarie 2024.[5]

Acest raport nu are scopul de a detalia toate standardele relevante, ci mai degrabă de a face legătura directă a acestora cu capitolele care abordează subiecte concrete. În ceea ce privește standardele europene, se face referire pe larg la standardele Consiliului Europei, precum și la acquis-ul relevant al Uniunii Europene.

Analiza face referire și la alte rapoarte și analize în domeniul mass-media din Republica Moldova, precum și la expertize juridice realizate pentru Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Consiliul Europei și ale Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei. De asemenea, au fost analizate și rapoartele comparative europene în domeniul reglementării mass-media pentru a prezenta câteva exemple de abordări de reglementare. Fiecare capitol al Raportului conține mai multe recomandări pe fiecare dintre subiectele analizate.

2 Scopul și sfera de aplicare a Codului, definiții

În partea introductivă a Codului, se menționează că acesta ”transpune Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 95 din 15 aprilie 2010”.

2.1 Scopul și sfera de aplicare

Trebuie de menționat că Codul transpune Directiva SMAV 2010/13/UE, modificată prin Directiva(UE) 2018/1808. Codul nu doar pune în aplicare Directiva SMAV. Acesta reglementează, printre altele, furnizarea și distribuirea serviciilor media audiovizuale publice din RM și furnizorii comunitari de servicii media, acordarea licențelor de emisie, inclusiv în sistem digital terestru, parțial furnizorii de servicii media audiovizuale, proprietarii beneficiari care dețin controlul asupra furnizorilor de servicii media și conține anumite prevederi cu privire la protecția jurnaliștilor. Scopul, obiectul și sfera de aplicare a Codului sunt reflectate în Articolul 2 din Cod.

2.2 Definiții

Definițiile sau „noțiunile principale” sunt incluse în Articolul 1, care creează un pic de confuzie, deoarece noțiunile nu sunt prezentate în ordine tematică, ceea ce îngreunează navigarea Codului pentru cititor și face dificilă găsirea termenilor. De exemplu, având în vedere scopul legii, ar fi mai bine dacă noțiunile-cheie, precum „serviciu media audiovizual”, erau plasate printre primele pe listă (în prezent, definiția acestui termen este pe poziția 44 în lista de noțiuni). Există mai multe definiții în Cod care nu sunt în conformitate cu Directiva serviciilor mass-media audiovizuale. Din definiția „serviciului media audiovizual” nu este clar dacă transmisiile de televiziune, un serviciu mass-media audiovizual la cerere sau o comunicare comercială audiovizuală este un serviciu media audiovizual.

Unele definiții care nu sunt în concordanță cu Directiva SMAV se referă la publicitate și la comunicarea comercială audiovizuală. Definiția comunicării comerciale audiovizuale (CCA) utilizează expresia „program audiovizual”, a cărei definiție este legată de radiodifuziune. Prin urmare, definiția CCA nu face referire la conținutul generat de utilizatori, care este de o importanță esențială pentru reglementarea publicității care apare în serviciile de platformă de partajare a materialelor video. Același lucru este valabil și pentru noțiunile „plasare de produse” și „sponsorizare”. Nici Legea cu privire la publicitate (modificată în 2023 și 2024) nu conține astfel de definiții.[6]

Totodată, Codul serviciilor media audiovizuale nu definește noțiunea de „decizie editorială”, iar definiția noțiunii „comunicare audiovizuală” – „punere la dispoziția publicului a diverselor programe audiovizuale prin utilizarea frecvențelor terestre și a diferitor mijloace tehnice (emițătoare, sateliți, cablu etc.)”, ar putea crea confuzie (ținând cont de asemănarea termenului cu comunicarea comercială audiovizuală). Ar trebui să se vorbească mai degrabă despre „distribuția serviciilor media audiovizuale” în loc de „comunicare audiovizuală”.

Există o problemă în ceea ce privește definiția „serviciului de platformă de partajare a materialelor video” (SPPV), care este definit drept „serviciu media audiovizual”. De fapt, întreaga abordare față de platformele de partajare a materialelor video este problematică și nu este în conformitate cu acquis-ul UE sau cu standardele și practicile europene, deoarece legislația tratează platformele de partajare a materialelor video în același mod ca și mass-media audiovizuale. Acest aspect este discutat mai detaliat mai jos. În primul rând, serviciile de platformă de partajare a materialelor video nu sunt servicii mass-media audiovizuale, pe care Directiva le definește expres ca fiind fie transmisii de televiziune, fie servicii mass-media audiovizuale la cerere sau comunicări comerciale audiovizuale. Această definiție influențează înțelegerea prevederilor Codului, inclusiv în ceea ce privește abordarea (sau lipsa acesteia) față de reglementarea SPPV, analizată mai detaliat mai jos în capitolul șase.

În contextul conținutului interzis, în secțiunea 3.3 din acest document sunt analizate încă două definiții, cea a dezinformării și cea a discursului de instigare la ură.

Principalele constatări și recomandări

Se recomandă revizuirea definițiilor principalelor noțiuni, cum ar fi „serviciu media audiovizual” și „comunicare comercială audiovizuală”, pentru a le aduce în concordanță cu Directiva SMAV. În mod ideal, acest lucru ar trebui să se facă atât în Codul serviciilor media audiovizuale și în Legea cu privire la publicitate, cât și în Regulamentul privind conținuturile audiovizuale.

În scopul asigurării claritității și accesibilității, se recomandă ordonarea definițiilor (noțiunilor) în ordine tematică.

Se recomandă revizuirea definițiilor relevante pentru comunicările comerciale audiovizuale (CCA), pentru a le aduce în concordanță cu Directiva SMAV, făcând referire și la CCA legate de conținutul generat de utilizatori.

Se recomandă introducerea definiției pentru noțiunea de „decizie editorială” - decizie luată în mod periodic în scopul exercitării responsabilității editoriale și în legătură cu activitatea zilnică a serviciului mass-media audiovizual;

Se recomandă aducerea definiției „serviciului de platformă de partajare a materialelor video” (SPPV) în concordanță cu Directiva, pentru a elimina definiția SPPV drept serviciu media audiovizual.

3 Jurisdicție, libertatea de recepție/retransmisie și derogări

3.1 Jurisdicția serviciilor media audiovizuale

Articolul 2 din Cod stipulează scopul, obiectul și sfera de aplicare a acestuia și abordează subiectul jurisdicției serviciilor media audiovizuale. În timp ce alineatul (5) din Articolul 2 este în mare măsură în concordanță cu Directiva SMAV, în alineatul (6), care introduce criteriile secundare pentru stabilirea jurisdicției, unele dintre aceste criterii nu sunt obișnuite. De exemplu, un furnizor de servicii media este considerat a fi în jurisdicția RM dacă utilizează o frecvență sau un slot acordat de autoritatea publică competentă, ceea ce înseamnă că frecvențe de difuzare pot fi acordate posturilor TV străine care nu au licență de emisie în RM. Se pare ca acest lucru este posibil pentru televiziunea digitală terestră (TDT), deoarece articolul 25[1], alineatul (4) permite utilizarea capacității disponibile a TDT de către furnizorii de servicii media străini. În consecință, pentru furnizarea unor astfel de servicii ar fi nevoie de un acord de licență TDT cu autoritatea de reglementare, care ar putea include un acord privind respectarea normelor naționale. Acest lucru nu este echivalent cu stabilirea jurisdicției. De exemplu, Euronews poate lua un slot pe serviciul național TDT și poate semna un acord cu autoritatea de reglementare acceptând să respecte normele autorității de reglementare din RM, dar acesta va rămâne sub jurisdicția franceză, cu excepția cazului în care va deschide un serviciu cu sediul în RM.

Un alt criteriu secundar pentru stabilirea jurisdicției, care nu este unul obișnuit, este *„e) utilizează o legătură la internet situată pe teritoriul Republicii Moldova."*

Nu este clar dacă acest criteriu se referă la serviciile care se difuzează doar online sau dacă este o încercare de a include serviciile de platformă de partajare a materialelor video în criteriile de stabilire a jurisdicției serviciilor mass-media audiovizuale. Trebuie de menționat că Directiva SMAV prevede un set separat de criterii pentru stabilirea jurisdicției serviciilor de platformă de partajare a materialelor video (articolul 28a (alineatele 1-5)), care nu se regăsesc în Cod (a se vedea capitolul 6 mai jos). Acest lucru poate avea legătură cu definiția SPPV care nu este în concordanță cu cea din Directivă (a se vedea mai sus la secțiunea 2.2).

De asemenea, Codul nu obligă furnizorii de SMAV să informeze Consiliul Audiovizualului cu privire la orice modificări care ar putea influența stabilirea jurisdicției.

3.2 Libertatea de recepție/retransmisie și derogări

În ceea ce privește principiul libertății de recepție și de retransmisie pentru serviciile mass-media audiovizuale, acesta lipsește în cadrul legislativ al RM (Articolul 3 din Directiva SMAV, Articolul 4 din Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră). De fapt, principiul există, dar în sens negativ:

> *„(4) În vederea protejării spațiului audiovizual național și asigurării securității informaționale:*
>
> *(a) furnizorii de servicii media nu vor difuza, iar distribuitorii de servicii media nu vor retransmite programe audiovizuale de televiziune și de radio cu conținut informativ, informativ-analitic, militar și politic care au fost produse în alte state decât statele membre ale Uniunii Europene, Statele Unite ale Americii, Canada și statele care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră, cu excepția filmelor și a emisiunilor de divertisment care nu au un conținut militarist."*

Prin urmare, se recomandă adoptarea practicii altor țări europene (membre ale UE și țări candidate) și introducerea principiului libertății de recepție și de transmisie în conformitate cu Directiva SMAV:

> *„Articolul 3(1). Statele membre garantează libertatea de recepționare și nu restricționează retransmisia pe teritoriul lor a serviciilor mass-media audiovizuale provenind din alte state membre din motive care se încadrează în domeniile reglementate de prezenta directivă."*

Codul poate apoi să stipuleze derogările de la acest principiu. Derogările sunt permise în cazul în care un serviciu încalcă în mod evident serios și grav:

- Articolul 6, alineatul (1), litera (a) – 1. Fără a aduce atingere obligației statelor membre de a respecta și de a proteja demnitatea umană, statele membre se asigură prin mijloace corespunzătoare că serviciile mass-media audiovizuale prestate de furnizorii de servicii mass-media aflați în jurisdicția lor nu conțin: a) incitări la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane ori a unui membru al unui grup, bazate pe oricare dintre motivele menționate la articolul 21 din Cartă;
- sau Articolul 6a, alineatul (1) - Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a garanta că serviciile mass-media audiovizuale prestate de furnizorii de servicii mass-media aflați în jurisdicția lor care pot afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală a minorilor sunt puse la dispoziție numai într-un mod care să asigure că, în mod normal, minorii nu le vor auzi sau vedea. Printre măsurile respective se pot număra selectarea orei de difuzare, instrumente de verificare a vârstei sau alte măsuri tehnice. Acestea trebuie să fie proporționale cu potențialele efecte negative ale programului. Conținutul cel mai dăunător, cum ar fi violența nejustificată și pornografia, face obiectul celor mai stricte măsuri.

- sau prejudiciază sau prezintă un risc de a afecta serios și grav sănătatea publică.

Derogările sunt permise și în cazul în care un serviciu încalcă în mod evident, serios și grav:

- Articolul 6, alineatul (1), litera (b) - instigări publice la săvârșirea de infracțiuni de terorism, astfel cum sunt prevăzute la articolul 5 din Directiva (UE) 2017/541.
- sau prejudiciază sau prezintă un risc de a afecta serios și grav securitatea publică, inclusiv pentru asigurarea securității și apărării naționale.

Cea din urmă condiție a fost testată în principal în legătură cu jurisprudența din statele baltice. Regulamentul Consiliului Uniunii Europene din martie 2022, care a introdus „măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina", a dat viață conceptului de servicii care aduc atingere sau prezintă un risc serios și grav de a aduce atingere securității publice, inclusiv securității și apărării naționale. Regulamentul face referire la propaganda masivă și dezinformarea din partea mijloacelor de comunicare în masă ruseşti în legătură cu „acest atac revoltător asupra unei țări libere și independente".

În Opinia sa, Comisia de la Veneția a menționat că legislația RM combină diferite abordări față de conținutul problematic:

> *„Accentul se pune, pe de o parte, pe prevenirea difuzării de programe cu un anumit conținut, respectiv cele care răspândesc dezinformare, idei extremiste sau justifică crime internaționale; și, pe de altă parte, pe limitarea difuzării de programe de o anumită origine, și anume cele care provin din afara UE și din alte țări (efectiv, adică cele care provin din Federația Rusă). În timp ce abordarea bazată pe conținut este legitimă, abordarea bazată pe origine ce constă dintr-o trimitere generală către statele care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră și către alte state, pare mai problematică. Astfel, proporționalitatea diferitelor măsuri trebuie examinată mai detaliat".*[7]

Având în vedere circumstanțele specifice din Republica Moldova în contextul actualului război de agresiune al Rusiei în Ucraina, expertul internațional Andrei Richter a analizat abordarea actuală a cadrului legislativ al RM cu privire la protecția eficientă împotriva propagandei, manipulării și dezinformării.[8] Deoarece raportul Richter prezintă o analiză amplă a standardelor internaționale, definițiilor și abordărilor legate de propaganda de război, propagandă și dezinformare, nu vom detalia aceste aspecte aici. În schimb, vom veni cu unele comentarii referitoare la Cod, completate de recomandările din raportul Richter. Prin urmare, încurajăm părțile interesate relevante să modifice cadrul legislativ ținând cont de recomandările din raportul Richter pentru a asigura o protecție mai bună pentru cetățeni.

3.3 Conținut interzis

Un element-cheie al cadrelor naționale în domeniul mass-media audiovizuale este interzicerea anumitor conținuturi. O primă observație a acestei analize cu privire la încercările de a interzice propaganda și dezinformarea care amenință securitatea statului este că acestea au dus la introducerea unui concept mai larg al dezinformării și la reglementarea a ceea ce se numește „informare corectă", inclusiv în programele de știri (a se vedea secțiunea 3.5 de mai jos). În cazul celei din urmă, activitatea Consiliului Audiovizualului ar putea fi considerată o imixtiune în sistemele de auto-reglementare. Codul serviciilor media audiovizuale ar trebui să facă o distincție mai clară între aceste aspecte. Această confuzie de idei și tratamentul egal al acestor tipuri diferite de conținut se reflectă și în tipurile de sancțiuni și amenzi prevăzute (a se vedea secțiunea 3.6 de mai jos). Prin urmare, abordarea generală a Codului cu privire la conținutul interzis reprezintă o amenințare la adresa libertății de exprimare, deoarece subminează auto-reglementarea, în timp ce conceptul de „informare corectă" este unul vag și general.

Subiectul conținutului interzis este abordat în mai multe articole din Cod. Astfel, Articolul 11 se referă la „respectarea drepturilor și libertăților fundamentale". În timp ce practica generală este de a interzice anumite conținuturi, iar apoi de a stabili sancțiunile care vor fi aplicate serviciilor mass-media audiovizuale care încalcă aceste interdicții, Articolul 11 din Cod este formulat într-un mod diferit, interzicând programele audiovizuale care sunt „susceptibile de a propaga, incita, promova sau justifica ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță sau pe discriminare pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală".

În același timp, Articolul 17 (Protejarea spațiului audiovizual național) stipulează că:

> *„(3) În spațiul audiovizual național este interzisă difuzarea programelor audiovizuale ce constituie discurs care incită la ură, dezinformare, propagandă a agresiunii militare, conținut extremist, conținut cu caracter terorist sau care prezintă o amenințare pentru securitatea națională."*

Utilizarea termenului vag „dezinformare" în această prevedere este problematică. Experții consideră că definiția dezinformării în Cod nu este în concordanță cu standardele europene.[9] Totuși, trebuie de menționat că în septembrie 2023 a intrat în vigoare o nouă definiție a dezinformării, care, așa cum se poate vedea mai jos, este mai aproape de definiția acceptată de Comisia Europeană. Al doilea element din definiția acceptată la nivel de UE definește tipurile de conținut ce nu reprezintă „dezinformare", inclusiv erorile în informațiile mediatizate, satira și parodia sau știrile și comentariile tendențioase identificate în mod clar. Astfel, se recomandă ca definiția dezinformării din Codul serviciilor media audiovizuale să reflecte și tipurile de conținut care nu reprezintă „dezinformare".

Definiția UE[10]	Definiția din Codul serviciilor media audiovizuale
Dezinformarea este orice informație al cărei caracter fals sau înșelător poate fi verificat, creată, prezentată și diseminată pentru a obține un câștig economic sau pentru a induce publicul în eroare în mod deliberat și care poate provoca un prejudiciu public.	Răspândire intenționată, pe orice cale, în spațiul public, a informațiilor al căror caracter fals sau înșelător poate fi verificat și care sunt de natură să dăuneze securității naționale.
Prejudiciul public cuprinde amenințări aduse proceselor democratice, precum și bunurilor publice, precum sănătatea sau securitatea cetățenilor UE, sau mediul. Dezinformarea nu include publicitatea care induce în eroare, erorile în informațiile mediatizate, satira și parodia sau știrile și comentariile tendențioase identificate în mod clar.	

Ar fi bine să existe un singur articol care să stipuleze clar ce înseamnă conținut interzis (ilegal și/sau cu caracter penal). Un exemplu de astfel de prevederi (din Legea privind serviciile media audio și audiovizuale recent adoptată în Macedonia de Nord) urmează mai jos:

> *„(1) Serviciile media audio și audiovizuale nu trebuie să conțină programe sau conținuturi care pun în pericol securitatea națională, incită la răsturnarea violentă a ordinii constituționale a Statului, îndeamnă la agresiune militară sau la un conflict armat, sau conținuturi diseminarea cărora constituie o activitate ilegală, inclusiv provocarea publică de a comite o infracțiune de terorism, infracțiuni legate de pornografie infantilă și infracțiuni de natură rasistă și xenofobă.*
>
> *(2) Serviciile media audio și audiovizuale nu trebuie să furnizeze conținut care incită la ură sau violență sau care răspândește discriminare, intoleranță, ură sau violență pe bază de rasă, culoarea pielii, origine, origine națională sau etnică, sex, gen, orientare sexuală, identitate de gen, apartenență la un grup marginalizat, limbă, naționalitate, ordine socială, educație, religie sau convingeri religioase, convingeri politice, alte convingeri, dizabilitate, vârstă, situație familială sau maritală, stare materială, stare de sănătate, trăsături personale și statut social sau orice alte criterii.*
>
> *(3) Interdicțiile speciale menționate la alineatele 1 și 2 din prezentul Articol sunt în conformitate cu practica Curții Europene a Drepturilor Omului."*

Studiul lui Richter conține detalii importante referitoare la diferite instrumente legale și politici pe care Republica Moldova le are la dispoziție pentru a-și proteja cetățenii de manipulare, în special în momente de criză, și/sau amenințări la integritatea statului. Acestea sunt cu mult mai cuprinzătoare decât Codul serviciilor media audiovizuale. Acest document ar trebuie să servească drept resursă pentru autoritățile RM pentru elaborarea unei foi de parcurs pentru combaterea dezinformării. Câteva dintre recomandările raportului urmează mai jos:

- Se recomandă RM să revizuiască și să modifice definițiile juridice din legislația națională care se referă la dezinformare și propagandă în mass-media, inclusiv „mass-media", „jurnalist/jurnalism", „dezinformare", „informații false", „propagandă", „propaganda agresiunii militare", „securitate națională", „discurs care incită la ură", „prejudiciu public", „interes național", „război informațional", în conformitate cu dreptul internațional, standardele UE și recomandările Consiliului Europei, inclusiv ale Comisiei de la Veneția.
- Organismele interguvernamentale active în domeniul drepturilor omului indică posibilitatea limitării propagandei statului agresor sau a propagandei și a dezinformării agresive, iar raportul notează că acesta este un tip de restricție care se încadrează mai bine în sistemul drepturilor omului decât criteriile actuale bazate pe originea programelor audiovizuale într-o țară care nu a aderat la Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră sau care nu este stat membru al UE.
- Organele de auto-reglementare, cum ar fi Consiliul de presă sau Ombudsmanul, ar trebui consolidate și sprijinite.

În ceea ce privește definiția „discursului care incită la ură" din Cod, aceasta trebuie revizuită din perspectiva Recomandării Consiliului Europei privind combaterea discursului de ură din 2022[11], conform căreia *„discursul de ură este înțeles ca fiind toate tipurile de exprimare care incită, promovează, răspândesc sau justifică violența, ura sau discriminarea împotriva unei persoane sau a unui grup de persoane sau care le denigrează pe acestea din cauza caracteristicilor personale sau a statutului lor real sau atribuit, cum ar fi „rasa", culoarea, limba, religia, naționalitatea, originea națională sau etnică, vârsta, dizabilitatea, sexul, identitatea de gen și orientarea sexuală."*

Existența unui ghid privind discursul care incită la ură elaborat în colaborare cu experți juridici pentru furnizorii de servicii media este un element important în acest sens. Trebuie de remarcat faptul că autoritatea de reglementare din RM a aprobat o metodologie de monitorizare a discursului de ură în mai 2023.[12]

Recomandarea din 2022 diferențiază între:

a. *i. discursuri de ură care sunt interzise de dreptul penal; și ii. discursul de ură care nu atinge nivelul de gravitate necesar pentru a atrage răspunderea penală, dar care, tu toate acestea, face obiectul dreptului civil sau administrativ; și*

b. *tipuri de exprimare ofensatoare sau dăunătoare care nu sunt suficient de grave pentru a fi restricționate în mod legitim în temeiul Convenției Europene a Drepturilor Omului, dar care, cu toate acestea, necesită răspunsuri alternative, astfel cum sunt prezentate mai jos, cum ar fi: contra-discursuri și alte contramăsuri; măsuri care să promoveze dialogul și înțelegerea interculturală, inclusiv prin intermediul mass-media și al mijloacelor de comunicare socială; și activități relevante de educație, de schimb de informații și de sensibilizare.*

O astfel de diferențiere subliniază importanța unei abordări echilibrate și individualizate la evaluarea cazurilor de discurs de ură. Această abordare individualizată este prevăzută de metodologia autorității de reglementare.

3.4 Reglementarea „informării corecte" și impactul asupra auto-reglementării

Articolul 21, care se referă la transparența proprietății furnizorilor de servicii media, îi obligă pe aceștia să asigure accesul utilizatorilor serviciilor media la *„f) politica editorială și persoana/persoanele (organismul/organismele) care determină politica editorială și poartă răspundere pentru aceasta"*.

Obligarea furnizorilor de servicii media să furnizeze informații despre politica editorială poate încălca în mod direct libertatea editorială. În același timp, este rezonabil să li se solicite se prezinte datele de contact ale persoanelor/organelor responsabile de politica editorială, precum și să facă publice documentele interne privind etica, cum ar fi codul deontologic al jurnalistului sau codul editorial[13] sau documentele de auto-reglementare elaborate de organul de auto-reglementare la care aceștia au aderat. Prin urmare, Articolul 21 ar trebui ajustat pentru a reflecta aceste elemente, eliminând obligația de a face publică politica editorială.

Articolul 13, la fel, conține cerințe foarte detaliate și prescriptive cu privire la „asigurarea informării corecte", care, de asemenea, par să atenteze la aspectele de auto-reglementare. Totuși, unele detalii din acest articol ar putea fi considerate ca îndrumări privind corectitudinea și exactitatea știrilor sau mediatizarea alegerilor, iar cel mai potrivit loc pentru acestea ar fi actele secundare corespunzătoare sau ghiduri ale autorității de reglementare.[14]

Totodată, Articolul 13, alineatul (15) stipulează că „Consiliul Audiovizualului instituie în Regulamentul privind conținuturile audiovizuale prevederi detaliate în vederea asigurării informării corecte a publicului". Această prevedere ar putea să aducă atingere aspectelor de auto-reglementare, deoarece autoritatea de reglementare va fi în măsură să „judece" respectarea de către mass-media a standardelor profesionale și etice.

De exemplu, conform Articolului 13, alineatul (1), furnizorii de servicii media trebuie *„a) să asigure distincția clară între fapte și opinii; b) să informeze cu privire la un fapt sau un eveniment corect, iar informația să fie verificată și prezentată în mod imparțial și cu bună-credință."*

Cu siguranță, orice îngrijorare în acest sens poate fi eliminată prin intermediul reclamațiilor în adresa serviciului media și/sau autorității de reglementare și/sau organismelor de auto-reglementare, precum și prin intermediul „dreptului la replică". De regulă, legile privind mass-media audiovizuale includ un „set de principii" pentru a ghida activitatea acestora, reflectând elementele prezentate mai sus. Astfel de principii pot fi mai largi și, ca în acest caz, separate de reglementarea strictă a conținutului și, prin urmare, nu fac obiectul atribuțiilor de control și sancționare ale autorității de reglementare.

Codul prevede posibilitatea aplicării sancțiunilor și suspendărilor în acest sens. Articolul 84 permite autorității de reglementare să aplice sancțiuni, inclusiv și pentru încălcarea Articolului 13 (a se vedea Articolul 84, alineatul (3)). În conformitate cu Articolul 84, alineatul (10[4]), *„Suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale pe o perioadă de cel mult 7 zile poate fi aplicată ca sancțiune complementară pentru încălcarea prevederilor art. 4 alin. (3)–(9) și ale art. 13 alin. (1) lit. b) și alin. (4) și (6)"*.

Prin urmare, în cazul în care o instituție media nu respectă următoarele prevederi ale Articolului 13, acesteia îi poate fi suspendat dreptul de a difuza:

- *„(1b) să informeze cu privire la un fapt sau un eveniment corect, iar informația să fie verificată și prezentată în mod imparțial și cu bună-credință.*
- *(4) În cadrul programelor audiovizuale de știri, pentru care exactitatea și corectitudinea sunt esențiale, relatările trebuie să provină din surse sigure, suficient documentate sub aspect factologic, cu o abordare credibilă și imparțială a evenimentelor, cu reflectarea echilibrată a diferitor opinii.*
- *(6) În cadrul programelor audiovizuale de știri și de dezbateri, de informare în probleme de interes public, de natură politică, economică, socială sau culturală trebuie sa fie respectate următoarele cerințe: a) asigurarea imparțialității, echilibrului și favorizarea liberei formări a opiniilor, prin prezentarea principalelor puncte de vedere aflate în opoziție, în perioada în care problemele sunt în dezbatere publică; b) evitarea oricăror forme de discriminare."*

3.5 Amenzi și sancțiuni

Amenzile prevăzute de Cod nu par să fie foarte mari. De exemplu, nerespectarea deciziilor Consiliului Audiovizualului privind protecția minorilor se sancționează cu amendă de la 10 000 lei la 15 000 lei (aproximativ 520–780 Euro). Comiterea repetată a încălcărilor se sancționează cu amendă de la 15 000 lei la 20 000 lei (aproximativ 780–1000 Euro).

Amenzile pentru difuzarea conținutului prevăzut în Articolul 11, alineatul (2): (a) susceptibil de a propaga, incita,

promova sau justifica ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță sau pe discriminarea pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală; (b) ce diseminează pornografia infantilă variază de la 40 000 lei la 70 000 lei (aproximativ 2000–3600 EUR), iar comiterea repetată a acestor încălcări se sancționează de la 70 000 lei la 100 000 lei (3600–5200 EUR). Retragerea licenței de emisie pentru încălcarea prevederilor articolului sus-menționat se aplică după ce au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute.

Furnizorii de servicii media care au difuzat conținuturi calificate drept dezinformare se sancționează cu amendă de la 40 000 lei la 70 000 lei (2000–3600 Euro).

Este surprinzător faptul că difuzarea de conținut calificat drept dezinformare este considerată mai gravă decât lipsa măsurilor de protecție a minorilor și că gravitatea difuzării conținutului calificat drept dezinformare este considerată la același nivel ca și în cazul conținutului ilegal, cum ar fi: (a) cel susceptibil de a propaga, incita, promova sau justifica ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță sau pe discriminarea pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală; (b) ce diseminează pornografia infantilă.

De asemenea, în timp ce nerespectarea Articolului 13, alineatul (1b), *„să informeze cu privire la un fapt sau un eveniment corect, iar informația să fie verificată și prezentată în mod imparțial și cu bună-credință”*, poate duce în cele din urmă la suspendarea licenței de emisie, se pare că pentru încălcarea repetată a prevederilor ce țin de protecția minorilor, suspendarea licenței nu este prevăzută.

Principalele constatări și recomandări

Codul trebuie adus în concordanță cu prevederile privind stabilirea jurisdicției serviciilor mass-media audiovizuale din Directiva serviciilor mass-media audiovizuale. Este necesară o prevedere separată care să reglementeze criteriile de stabilire a jurisdicției SPPV în conformitate cu Directiva.

Codul trebuie să prevadă principiul libertății de recepție și de retransmisie și completat cu prevederi clare care să reglementeze derogările de la acest principiu.

Se recomandă introducerea unei prevederi separate în lege care să reglementeze clar conținutul interzis. După cum se poate observa, în Directivă derogările sunt reglementate în funcție de tipul conținutului interzis. Totuși, nerespectarea normelor privind conținutul reglementat, în special în ceea ce privește protecția minorilor, de asemenea, poate justifica derogările de la principiul libertății de recepție și de retransmisie.

Derogările trebuie să reflecte procedurile stabilite în Directivă.

Raportul Richter conține o analiză detaliată privind diferite instrumente și temeiuri juridice de care dispune Republica Moldova pentru a-și proteja cetățenii de manipulare, în special în perioade de criză și/sau de amenințări la adresa integrității statului. Acestea acoperă un spectru mult mai larg decât Codul serviciilor media audiovizuale. Raportul poate sta la baza elaborării de către autoritățile naționale a foii de parcurs pentru combaterea dezinformării.

Definițiile și prevederile Codului trebuie îmbunătățite astfel încât să facă o distincție clară între dezinformare, care este intenționată și reprezintă o amenințare la adresa integrității statului sau a securității publice (și care necesită intervenția și a altor agenții), alte forme de „dezinformare” care pot fi dăunătoare, dar care trebuie abordate prin modalitățile recomandate de organizațiile internaționale, inclusiv UE, Consiliul Europei, și „informarea corectă”. Definiția dezinformării trebuie revizuită astfel încât să stipuleze foarte clar ce nu este „dezinformare” în temeiul acestei legi.

Definiția discursului care incită la ură trebuie adusă în concordanță cu standardele Consiliului Europei. Autoritatea de reglementare trebuie să examineze oportunitatea elaborării unor îndrumări clare pentru operatorii media cu privire la diferitele tipuri de discursuri instigatoare la ură descrise în Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec(2022)16[1].

Consiliul Audiovizualului nu ar trebui să reglementeze „informarea corectă” de către serviciile mass-media audiovizuale și, în prezent, Codul serviciilor media audiovizuale nu face o distincție clară între **răspunsul de reglementare** la conținuturile pe care Consiliul le poate considera ca nefiind „informare corectă” și conținuturile pe care acesta le poate considera a fi „dezinformare”.

Totuși, autoritatea de reglementare poate pregăti niște îndrumări care să reflecte aceste aspecte în ceea ce privește prezentarea știrilor și mediatizarea alegerilor. Se recomandă introducerea în Cod a unui set de principii care să ghideze activitatea serviciilor mass-media, ca de exemplu în capitolul 2. Veridicitatea și corectitudinea conținuturilor în programele de știri și în emisiunile de actualități pot fi îmbunătățite prin îndrumările oferite de autoritatea de reglementare, prin codul de etică al jurnalistului intern al serviciilor mass-media, utilizarea sistemului de reclamații în adresa serviciilor mass-media și/sau autorității de reglementare, dreptul la replică etc.

4 Protejarea grupurilor vulnerabile

4.1 Protecția minorilor

Codul serviciilor media audiovizuale acoperă majoritatea aspectelor esențiale legate de protecția minorilor, iar Regulamentul privind conținuturile audiovizuale dezvoltă aceste aspecte. Niciunul dintre cele două documente însă nu reglementează clar obligațiile platformelor de partajare a materialelor video și nici măsurile pe care acestea ar trebui să le ia pentru a proteja minorii (a se vedea în continuare capitolul 6). În plus, trebuie interzisă utilizarea comercială a datelor cu caracter personal ale minorilor colectate la aplicarea unor măsuri precum sistemele de verificare a vârstei (pe serviciile de video la cerere și serviciile de platformă de partajare a materialelor video).

Codul nu obligă furnizorii de servicii mass-media să reducă în mod eficient expunerea copiilor la comunicările comerciale audiovizuale despre produsele alimentare și băuturile care conțin grăsimi, acizi grași trans, sare sau sodiu și zaharuri (HFSS). În timp ce Regulamentul privind conținuturile audiovizuale face unele referiri la publicitatea la produsele alimentare, în special cu privire la beneficiile pentru sănătate ale anumitor produse alimentare, nici Codul serviciilor media audiovizuale, nici Regulamentul privind conținuturile audiovizuale nu prevede obligația ca serviciile media audiovizuale să reducă în mod eficient expunerea copiilor la publicitatea la produsele HFSS. Sponsorizarea de către deținătorii de mărci comerciale de astfel de produse alimentare pentru programele audiovizuale destinate a fi audiate/vizionate de copii în vârstă de până la 12 ani sunt interzise (alineatul 125), dar nu se face nicio mențiune cu privire la alte tipuri de publicitate. În schimb, prevederile privind reducerea eficientă a expunerii copiilor la CCA pentru alcool sunt foarte stricte pentru serviciile media audiovizuale liniare și includ un text de semnalare că urmează a fi difuzată o astfel de publicitate.

4.2 Drepturile persoanelor cu dizabilități

Articolul 16 din Cod se referă la accesibilitatea conținutului pentru persoanele cu dizabilități senzoriale și recunoaște dreptul acestora de a avea acces la conținutul audiovizual. Acesta este un drept fundamental prevăzut de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (CRPD).[15] Cu toate acestea, Articolul 16 nu reflectă noua abordare a Directivei, conform căreia Statele membre trebuie să încurajeze furnizorii de servicii mass-media audiovizuale să îmbunătățească continuu și treptat accesibilitatea conținutului. Totodată, Codul nu obligă furnizorii de servicii media să prezinte rapoarte de progres în acest sens autorității de reglementare, și nu există nici o mențiune referitor la încurajarea elaborării planurilor de acțiuni în acest scop. De asemenea, nu există nici o cerință privind desemnarea unui punct de contact pentru furnizarea informațiilor și recepționarea reclamațiilor. În majoritatea țărilor, rolul de punct de contact îl are autoritatea de reglementare în domeniul audiovizualului.

Codul prevede obligațiile furnizorilor de servicii media audiovizuale, iar prin Articolul 22 îi obligă pe aceștia să asigure difuzarea informațiilor cu privire la starea de urgență, de asediu și de război. Deși Regulamentul privind conținuturile audiovizuale din 2024 oferă mai multe detalii în acest sens, nici unul din aceste documente nu prevede obligația furnizorilor de servicii mass-media audiovizuale de a raporta progresele înregistrate către autoritatea de reglementare, de a elabora planuri de acțiuni, și de a desemna un punct de contact online. Prin urmare, nici Codul audiovizualului, nici Regulamentul cu privire la conținuturile audiovizuale nu sunt pe deplin în concordanță cu acquis-ul european.

Principalele constatări și recomandări

Interzicerea utilizării comerciale a datelor cu caracter personal ale minorilor de către furnizorii de servicii mass-media audiovizuale și serviciile de platformă de partajare a materialului video și introducerea de către aceștia a sistemelor de verificare a vârstei (și alte măsuri de protecție) în vederea protejării (minorilor) de conținutul dăunător (Articolul 15 din Cod)

Introducerea obligației furnizorilor de servicii mass-media audiovizuale de a reduce eficient expunerea copiilor la publicitatea la produsele HFSS.

Introducerea prevederilor cu privire la serviciile de platformă de partajare a materialului video (SPPV) (a se vedea mai jos) și a obligației acestora de a proteja copiii în conformitate cu prevederile Directivei.

Completarea Articolului 16 cu prevederea că statul trebuie să asigure că serviciile mass-media audiovizuale îmbunătățesc continuu și progresiv accesabilitatea conținutului. Elaborarea unui act secundar pentru punerea în aplicarea în mod corespunzător a acestor prevederi și consultarea cu furnizorii de servicii media pentru a determina ce ar putea reprezenta un progres în acest domeniu. Introducerea cerinței de planificare și raportare.

Asigurarea proporționalității obligațiilor, ținând cont de faptul că unele servicii media pot avea obligații mai mari decât altele, în funcție de mărimea, resursele, atribuțiile lor, etc.

Încurajarea progresiei treptate în asigurarea accesibilității fie anual, fie pe o perioadă de trei sau cinci ani.

Desemnarea autorității naționale de reglementare drept punct de contact pentru persoanele și organizațiile care reprezintă persoanele cu dizabilități senzoriale.

5 Independența autorităților naționale de reglementare

La baza elaborării cadrelor legislative privind înființarea și funcționarea autorităților naționale de reglementare (ANR) și a măsurilor necesare pentru a garanta independența acestora au stat standardele Consiliului Europei (CoE).

În anul 2000, CoE a emis o recomandare care abordează cadrul legislativ general, numirea, componența și funcționarea autorităților de reglementare, independența financiară, atribuțiile și competențele, și răspunderea[16], urmată de o Declarație a Comitetului de Miniștri în 2008. Aceste standarde, de asemenea, au jucat un rol important în elaborarea prevederilor relevante din Directiva SMAV (Articolul 30).

Independența și autonomia ANR nu trebuie să există doar într-o formă declarată. Acestea trebuie să fie reflectate și în prevederile referitoare la funcționarea autorității de reglementare, resursele financiare și independența acesteia, procedura de numire și demitere a organelor de conducere și de administrare, precum și în aplicarea efectivă a legii.

5.1 Atribuțiile și competențele Consiliului Audiovizualului

În ceea ce privește abordarea și regimul de reglementare a platformelor de partajare a materialului video, analizate mai detaliat în următorul capitol, Codul nu este în concordanță cu Directiva SMAV. Astfel, SPPV sunt reglementate în același mod ca și serviciile mass-media audiovizuale, ceea ce înseamnă că Consiliul are atribuții de elaborare, supraveghere și implementare (printre altele) a metodologiilor de monitorizare a conținuturilor platformelor de partajare a materialelor video. Această sarcină este una mai degrabă imposibilă (a se vedea capitolul 6). O alta provocare potențială este monitorizarea dezinformării (a se vedea capitolul 6).

5.2 Finanțarea Consiliului Audiovizualului

Mecanismul de finanțare a Consiliului Audiovizualului nu asigură resurse financiare stabile sau suficiente pentru activitatea acestuia. Alocările aprobate anual prin legea bugetului de stat presupune dependența autorității de reglementare de factorul politic în ceea ce privește alocarea bugetară. În același timp, Articolul 30, alineatul (4) din Directivă stipulează că:

> *„4. Statele membre se asigură că autoritățile și/sau organismele naționale de reglementare dispun de resurse financiare și umane adecvate și de competențele necesare de asigurare a respectării normelor pentru a-și îndeplini funcțiile în mod eficace și pentru a contribui la activitatea ERGA. Statele membre se asigură că autorităților și/sau organismelor naționale de reglementare li se asigură propriile bugete anuale, care se publică."*

5.3 Numirea și demiterea organelor de conducere și de administrare

Principala îngrijorare în ceea ce privește Consiliul Audiovizualului ține de numirea și demiterea membrilor acestuia. Articolul 30 din Directiva SMAV, printre altele, stipulează că:

> *„5. Statele membre prevăd în dreptul lor intern condițiile și procedurile pentru numirea și demiterea șefilor autorităților și organismelor naționale de reglementare sau a membrilor organismului colectiv care îndeplinește această funcție, inclusiv durata mandatului. Procedurile trebuie să fie transparente și nediscriminatorii și să garanteze gradul necesar de independență. Șeful unei autorități și/sau al unui organism național de reglementare sau membrii organismului colectiv care îndeplinește această funcție în cadrul unei autorități și/sau al unui organism național de reglementare pot fi demiși în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile necesare pentru exercitarea atribuțiilor lor, care sunt prevăzute în prealabil la nivel național. Decizia de demitere se motivează în mod corespunzător, face obiectul unei notificări prealabile și se publică."*

Și Consiliul Europei are câteva recomandări în acest sens, și anume:

> *"ar trebui definite reguli precise în ceea ce privește posibilitatea revocării membrilor autorității de reglementare, în așa fel încât să se evite ca revocarea să poată fi utilizată ca mijloc de presiune politică. (…)În mod special, revocarea n-ar trebui să fie posibilă decât în cazul nerespectării regulilor cu privire la incompatibilitate sau în cazul incapacității de a-și exercita funcțiile constatată în mod corespunzător, fără a afecta posibilitatea ca persoana respectivă să poată face apel la instanțele judecătorești împotriva revocării sale."*

Articolul 77 din Cod prevede că vacanța funcției de membru al Consiliului Audiovizualului survine de drept în cazul „constatării executării necorespunzătoare sau a neexecutării atribuțiilor sale", și utilizează termenul vag „activitate defectuoasă", care este foarte neobișnuit. Noțiunea de „executare necorespunzătoare" ar trebui să fie deja reflectată în normele care se referă doar la activități ilegale sau frauduloase.

În analiza sa (2023), Richter a remarcat că membrii Consiliului Audiovizualului (CA) pot fi revocați din funcție de Parlament în orice moment în baza performanțelor. În Raportul Comisiei

Europene din 2023 privind cererea de aderare a Republicii Moldova se menționează că această prevedere „nu este în conformitate cu Directiva UE privind serviciile mass-media audiovizuale, care stipulează că procedurile de numire și de demitere trebuie să garanteze gradul necesar de independență" [a ANR]".[17] În același timp, subiectul numirii și demiterii membrilor Consiliului a fost abordat și de experții OSCE, care au constatat că aceste prevederi subminează complet independența unor astfel de organe și ar trebui eliminate.[18]

Articolul 77 din Codul serviciilor media audiovizuale permite revocarea automată a membrilor Consiliului.

> *„(42) În baza raportului comisiei parlamentare de profil, Parlamentul, cu votul majorității deputaților aleși, poate revoca din funcție membrii Consiliului Audiovizualului. Hotărârea Parlamentului de revocare din funcție a membrului Consiliului Audiovizualului poate fi contestată în instanța de judecată în condițiile și termenele prevăzute de Codul administrativ."*

După cum s-a menționat deja mai sus, procedura de evaluare de către comisia parlamentară a activității unuia sau a tuturor membrilor Consiliului, cu posibilitatea de a-i revoca din funcție, subminează independența autorității de reglementare.

Principalele constatări și recomandări

Revizuirea unor atribuții și competențe ale Consiliului Audiovizualului în conformitate cu constatările din capitolul 6 privind reglementarea platformelor de partajare a materialelor video.

Prevederile care se referă la controlul pe care Parlamentul îl are în ceea ce privește demiterea unui membru sau a tuturor membrilor Consiliului Audiovizualului trebuie abrogate. Ele nu sunt în conformitate cu standardele și practicile europene și cu Directiva privind serviciile mass-media audiovizuale.

Un control similar este exercitat asupra organului de conducere al serviciului public de radiodifuziune (a se vedea capitolul 7 de mai jos), ceea ce nu este în conformitate cu standardele europene.

Procedura de alocare a fondurilor pentru Consiliul Audiovizualului prin legea bugetului de stat aprobată anual, de asemenea, reprezintă o amenințare la adresa independenței autorității de reglementare, plasând -o într-o situație de dependență de factorul politic.

6 Serviciile de platformă de partajare a materialelor video

6.1 Cadru de reglementare distinct pentru serviciile de platformă de partajare a materialelor video

Directiva serviciilor mass-media audiovizuale oferă un cadru de reglementare pentru serviciile media audiovizuale, inclusiv serviciile media liniare (de difuzare) și neliniare (la cerere). Cu toate acestea, regimul de reglementare a serviciilor de platformă de partajare a materialelor video (SPPV) este foarte diferit și distinct de cel al serviciilor media audiovizuale. Acest lucru a dus la o schimbare în abordarea de reglementare — la ceea ce se numește acum abordare sistemică. Serviciile reglementate devin responsabile pentru atingerea obiectivelor reglementate printr-un șir de măsuri recomandate care urmează să fie evaluate de autoritatea de reglementare competentă. Este un lucru firesc în contextul în care monitorizarea conținutului și a acțiunilor în spațiul online este o sarcină imposibilă pentru autoritatea națională de reglementare (ANR), reflectând, de asemenea, diferențele esențiale dintre serviciile media audiovizuale, care exercită un control editorial asupra conținutului, și platformele de partajare a materialelor video, care nu au control editorial, deoarece distribuie conținut generat de utilizatori terți. Responsabilitatea platformelor de partajare a materialelor video ține de organizarea conținutului.

După cum s-a menționat mai sus, definiția serviciului de platformă de partajare a materialelor video în Cod este incorectă, deoarece îl definește drept „serviciu media audiovizual", ceea ce el nu este. Legea nu stipulează criteriile de stabilire a jurisdicției SPPV (menționată, dar fără a fi detaliată la Articolul 2, alineatul (4e)), care sunt, de asemenea, diferite de criteriile de stabilire a jurisdicției pentru serviciile mass-media audiovizuale.

În esență, Codul tratează SPPV ca și cum ar fi SMAV. De exemplu, Articolul 75, alineatul (3) se referă la atribuțiile Consiliului Audiovizualului care includ *„(b) reglementarea privind conținuturile serviciilor media audiovizuale liniare și neliniare, precum și privind serviciile de platformă de partajare a materialelor video"*. De asemenea, Articolul 75, alineatul (3h) se referă la metodologiile de monitorizare a conținuturilor serviciilor de platformă de partajare a materialelor video.

Directiva serviciilor mass-media audiovizuale oferă o abordare de reglementare a conținutului serviciilor de platformă de partajare a materialelor video. În special în partea introductivă a Directivei, considerentul (47) stipulează că *„O parte importantă a conținutului difuzat prin servicii de platformă de partajare a materialelor video nu se află sub responsabilitatea editorială a furnizorilor de platforme de partajare a materialelor video. Totuși, furnizorii respectivi stabilesc, de regulă, modul de organizare a conținutului, și anume a programelor, a materialelor video generate de utilizatori și a comunicărilor comerciale audiovizuale, inclusiv prin mijloace automate sau algoritmi."*

Prin urmare, SPPV sunt responsabile de conținut, stabilind modul de organizare a acestuia. Directiva stipulează că furnizorilor de SPPV *„ar trebui să li se impună să ia măsuri corespunzătoare pentru a-i proteja pe minori de conținutul care le poate afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală"* și *„să ia măsuri corespunzătoare pentru a proteja publicul larg de conținut care cuprinde incitări la violență sau la ură împotriva unui grup sau a unui membru al unui grup pe baza oricăruia dintre motivele menționate la Articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („Carta") sau a cărui difuzare constituie o infracțiune în temeiul dreptului Uniunii"*.

Autoritatea de reglementare are rolul de a evalua măsurile luate de servicii pentru a verifica dacă acestea ating obiectivele de reglementare. Acesta este un exemplu de abordare de co-reglementare, în care, în acest caz, legislația stabilește scopurile reglementării, iar ANR stabilește metodele de realizare a acestora. Ulterior, serviciile întreprind măsurile necesare în acest sens și raportează cu privire la activitățile realizate și rezultatele obținute. ANR își păstrează competențele de control pentru a evalua dacă sistemul implementat funcționează. Această abordare sistemică, prin care operatorilor li se cere să introducă o serie de măsuri pentru a reduce riscul cauzării daunelor și, în același timp, să raporteze unui organ de reglementare, este prevăzută și în Regulamentul privind serviciile digitale (după cum s-a discutat mai sus).

Ținând cont de cele menționate, este necesară ajustarea Codului Audiovizualului pentru a pune în aplicare în mod corect un regim de reglementare a SPPV care să fie în conformitate cu acquis-ul UE.

Deși Articolul 11 din Codul Audiovizualului face referire la conținutul interzis, după cum s-a menționat mai sus, formularea acestuia nu este cea mai eficientă. Mai mult decât atât (a se vedea mai jos), nu se face nicio referire la obligațiile furnizorilor de SPPV și nici la măsurile care ar trebui luate pentru ca aceștia să protejeze minorii și publicul de conținutul dăunător și ilegal.

6.2 Exemple de abordări din alte jurisdicții

Se recomandă insistent introducerea în Cod a unei secțiuni sau a unui capitol dedicat SPPV. Unele țări europene au extins domeniul de aplicare al Directivei astfel încât să includă și platformele de partajare a materialului video prin modificarea legislației naționale în partea care reglementează obiectul legii și prin completarea listei de definiții, precum și prin introducerea unui capitol dedicat platformelor de partajare a materialelor video (Croația, Spania, Slovenia,

Italia, Franța, Grecia și în proiectele de lege din Muntenegru și Kosovo). Aceste capitole dedicate platformelor de partajare a materialului video, în general, includ prevederi privind jurisdicția (Croația, Franța, Grecia, Italia, Slovenia și în proiectele de lege din Muntenegru și Kosovo), obligațiile SPPV (Croația, Franța, Grecia, Slovenia, Spania, Italia și în proiectele de lege din Muntenegru și Kosovo), precum și măsurile care trebuie luate de către SPPV (Croația, Franța, Grecia, Spania, Slovenia, Italia și în proiectele de lege din Muntenegru și Kosovo).[19]

De asemenea, diverse legi naționale au făcut referire la SPPV în legătură cu competențele ANR, dar și în reglementările generale privind alfabetizarea mediatică (Spania), privind auto-reglementarea și co-reglementarea (Croația, Spania), în ceea ce privește cerințele de înregistrare (Croația, Spania, Slovenia și proiectele de lege din Muntenegru și Kosovo), cerințele de plată a unei taxe către Agenție (Croația, Slovenia), precum și cerințele de transparență mediatică și de furnizare a unui impressum (Spania).

6.3 Obligațiile și măsurile de protecție împotriva prejudiciilor

Așa cum s-a menționat mai sus, obligațiile SPPV trebuie stabilite în mod clar în lege. Majoritatea legislațiilor naționale prevăd detaliat măsurile pe care SPPV trebuie să le introducă pentru a asigura protecția împotriva prejudiciilor. În multe cazuri, se adoptă și un act secundar (sau un regulament) pentru o reglementare mai detaliată în acest domeniu. În conformitate cu Directiva serviciilor mass-media audiovizuale, furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video au obligația de a întreprinde măsurile corespunzătoare pentru a proteja:

> *„(a) minorii de programele, de materialele video generate de utilizatori și de comunicările comerciale audiovizuale care le pot afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală, în conformitate cu articolul 6a alineatul (1);*
>
> *(b) publicul larg de programele, de materialele video generate de utilizatori și de comunicările comerciale audiovizuale care conțin incitări la violență sau la ură împotriva unui grup de persoane ori a unui membru al unui grup, bazate pe oricare dintre motivele menționate la Articolul 21 din Cartă;*
>
> *(c) publicul larg de programele, de materialele video generate de utilizatori și de comunicările comerciale audiovizuale având un conținut a cărui difuzare constituie infracțiune în temeiul dreptului Uniunii, și anume instigare publică la săvârșirea unei infracțiuni de terorism astfel cum se prevede la articolul 5 din Directiva (UE) 2017/541, infracțiuni legate de pornografia infantilă astfel cum se prevede la articolul 5 alineatul (4) din Directiva 2011/93/UE a Parlamentului European și a Consiliului (*) sau infracțiuni de natură rasistă și xenofobă astfel cum se prevede la articolul 1 din Decizia-cadru 2008/913/JAI."*[20]

Prin urmare, în ceea ce privește protecția minorilor, SPPV au aceleași obligații ca și serviciile media audiovizuale, dar metodele de realizare a acestor obligații sunt diferite, având în vedere natura platformelor. Același lucru este valabil și pentru conținutul comunicărilor comerciale audiovizuale, care au aceleași obligații ca și serviciile media audiovizuale, dar care trebuie realizate în mod diferit. În ceea ce privește măsurile care trebuie întreprinse pentru a asigura protecția, acestea sunt prezentate în tabelul de mai jos și includ, printre altele, introducerea Termenilor și Condițiilor (T&C) pentru utilizatorii care încarcă conținuturi, sistemelor de verificare a vârstei, sistemelor de control parental, sistemelor de reclamații și utilizarea notificatorilor de încredere.

Măsuri care trebuie luate de platformele de partajare a materialelor video în conformitate cu Directiva SMAV
(a) Includerea și aplicarea, în termenii și condițiile serviciilor de platformă de partajare a materialelor video, a cerințelor menționate la alineatul 1; - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal
(b) Includerea și aplicarea, în termenii și condițiile serviciilor de platformă de partajare a materialelor video, a cerințelor prevăzute la Articolul 9, alineatul (1) pentru comunicările comerciale audiovizuale care nu sunt promovate, comercializate sau organizate de către furnizorii de platformă de partajare a materialelor video; - obligații ce țin de comunicările comerciale audiovizuale
(c) Introducerea unei funcționalități prin care utilizatorii care încarcă materiale video generate de utilizatori să declare dacă astfel de materiale video conțin comunicări comerciale audiovizuale în măsura în care aceștia au cunoștință de acest lucru sau în măsura în care se poate presupune în mod rezonabil că aceștia au cunoștință de acest lucru; - obligații ce țin de comunicările comerciale audiovizuale
(d) instituirea și utilizarea unor mecanisme transparente și ușor de utilizat care să le permită utilizatorilor de platforme de partajare a materialelor video să raporteze sau să semnaleze respectivului furnizor al platformei de partajare a materialelor video conținutul menționat la alineatul (1) care este furnizat pe platforma sa; - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal
(e) instituirea și utilizarea unor sisteme prin intermediul cărora furnizorii de platforme de partajare a materialelor video să le explice utilizatorilor acestor platforme care au fost efectele raportării și ale semnalării menționate la litera (d); - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal
(f) instituirea și utilizarea unor sisteme care să permită verificarea vârstei utilizatorilor de platforme de partajare a materialelor video în ceea ce privește conținutul care poate afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală a minorilor; - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal
(g) instituirea și utilizarea unor sisteme ușor de utilizat care să le permită utilizatorilor de platforme de partajare a materialelor video să clasifice conținutul menționat la alineatul (1); - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal

Măsuri care trebuie luate de platformele de partajare a materialelor video în conformitate cu Directiva SMAV
(h) furnizarea unor sisteme de control parental aflate sub controlul utilizatorilor finali în ceea ce privește conținutul care poate afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală a minorilor; - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal
(i) instituirea și utilizarea unor proceduri transparente, ușor de utilizat și eficace de gestionare și soluționare a plângerilor utilizatorilor către furnizorul de platforme de partajare a materialelor video în ceea ce privește aplicarea măsurilor menționate la literele (d)-(h); - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal
(j) instituirea unor măsuri și instrumente eficace privind educația în domeniul mass-mediei și sporirea gradului de informare a utilizatorilor cu privire la respectivele măsuri și instrumente. - obligații ce țin de conținutul dăunător și ilegal

6.4 Regulamentul UE privind serviciile digitale

Regulamentul UE privind serviciile digitale (RSD) reglementează aspecte mai ample decât cele relevante pentru conținutul audiovizual sau conținutul generat de utilizatori și urmează principiul conform căruia ceea ce este ilegal offline este ilegal și online. De asemenea, acesta abordează serviciile online și protecția consumatorilor de produse și servicii. Prin urmare, RSD nu poate fi pus în aplicare integral doar prin intermediul cadrului legislativ în domeniul mass-media. Pentru că RSD oferă un cadru pentru punerea în aplicare a prevederilor care țin inclusiv de protecția consumatorilor, drepturile de autor și siguranța online, este necesară cooperarea între mai multe autorități. *„Mediul digital a determinat factorii de decizie și autoritățile de reglementare să revizuiască limitele sistemelor de cooperare, pentru a lua în considerare nu numai provocările transfrontaliere, ci și pe cele inter-sectoriale”*.[21]

Mai multe țări au introdus abordări bazate pe colaborare și cooperare în reglementarea spațiului online. Unele dintre ele sunt prezentate detaliat într-un raport recent elaborat în comun de Observatorul European al Audiovizualului și de Platforma Europeană a Autorităților de Reglementare (EPRA), care analizează subiectul autorităților de reglementare în domeniul mass-media și provocările ce țin de cooperare.[22] De exemplu, rețele de cooperare, care reunesc autoritățile de reglementare în domeniul concurenței, protecției datelor, protecției consumatorilor, alegerilor și mass-media, au fost dezvoltate de Suedia, Țările de Jos, Regatul Unit și Irlanda.[23] Totodată, în ceea ce privește conținutul infracțional, ilegal, conținutul legat de comiterea unei infracțiuni etc. este necesară cooperarea cu poliția și cu procurorii.

Aspectele în care RSD se intersectează cu Directiva privind serviciile mass-media audiovizuale în legătură cu conținutul dăunător și ilegal pe platformele de partajare a materialelor video sugerează modalitățile de aplicare a Directivei SMAV.

În recomandarea sa din 2018 privind rolurile și responsabilitățile intermediarilor pe internet, Consiliul Europei recunoaște complexitatea termenului de „intermediar pe internet” și menționează că „o gamă largă, diversă și în evoluție rapidă de actori, denumiți în mod obișnuit „intermediari pe internet”, facilitează interacțiunile online între persoane fizice și juridice prin oferirea și realizarea diferitor funcții și servicii”. Recomandarea subliniază faptul că intermediarii au responsabilitatea de a respecta drepturile omului și de a implementa măsurile corespunzătoare, indiferent de mărimea, domeniul, contextul operațional, structura de proprietate sau natura acestora. Totodată, documentul recomandă o serie de măsuri, inclusiv auto-evaluări de diligență a gradului de conformare cu cerințele, introducerea și aplicarea T&C sau a condițiilor de utilizare a serviciului, transparența algoritmilor, raportarea.

6.5 Observații cu referire la Regulamentul privind conținuturile audiovizuale

Regulamentul privind conținuturile audiovizuale, modificat și completat în 2024, se referă inclusiv la serviciile de platformă de partajare a materialelor video (Articolul 1). Totuși, ca și în cazul Codului serviciilor media audiovizuale, acesta le reglementează împreună cu serviciile media audiovizuale, fără a introduce pentru ele un regim de reglementare distinct. De exemplu, capitolul IV din Regulament prevede o serie de conținuturi care pot fi identificate drept conținut dăunător (a se vedea tabelul de mai jos).

Se pare că Regulamentul privind conținuturile audiovizuale urmărește să reglementeze un șir de tipuri de conținut care este mai probabil să apară pe platformele de partajare a materialelor video și, prin urmare, ar trebui să fie denumite „conținut generat de utilizatori”. Totuși, conform Regulamentului, anumite tipuri de conținut sunt încă etichetate drept „conținut de program audiovizual”. Se recomandă ca autoritatea de reglementare să elaboreze un regulament suplimentar dedicat platformelor de partajare a materialelor video (așa cum a fost sugerat mai sus) și să includă în acesta o secțiune privind conținutul dăunător.

Capitolul IV - PROGRAME AUDIOVIZUALE INTERZISE SPRE DIFUZARE ÎN SENSUL ART.11 ALIN. (2) DIN CSMA
96. Sunt interzise conținuturile audiovizuale care reprezintă:
a) discuții detaliate despre metode, locații și focare de sinucidere sau autovătămare;
b) descrieri explicite ale autovătămării sau ale suicidului;
c) provocări extrem de periculoase, care implică un risc iminent de vătămare fizică;
d) farse periculoase sau amenințătoare care fac victimele să se teamă de un pericol fizic grav și iminent sau care provoacă suferință emoțională gravă;

Capitolul IV - PROGRAME AUDIOVIZUALE INTERZISE SPRE DIFUZARE ÎN SENSUL ART.11 ALIN. (2) DIN CSMA

e) instrucțiuni de ucidere sau vătămare sau instrucțiuni pentru construirea de obiecte explozive cu intenția de a răni sau ucide oameni;

f) consumul abuziv de droguri sau oferirea instrucțiunilor privind modul de fabricare a drogurilor (care pot cauza dependența fizică);

g) glorificarea sau încurajarea comportamentului anorexic, obiceiurilor alimentare anormale sau dereglate care afectează negativ sănătatea unei persoane (inclusiv consumul de produse nealimentare);

h) promovarea sau glorificarea tragediilor violente, cum ar fi atacurile cu arme în magazine, școli etc.;

i) instrucțiuni pentru furt sau înșelătorie;

j) instrucțiuni pentru folosirea computerelor sau a tehnologiei informației cu intenția de a fura date de conectare, de a compromite date cu caracter personal sau de a cauza vătămare gravă altor persoane, cum ar fi compromiterea conturilor de rețele sociale (hacking).

De asemenea, este important să se facă distincția între conținutul ilegal și conținutul dăunător la reglementarea acestui conținut pe platformele de partajare a materialelor video. Anumite conținuturi vizate atât de Directiva SMAV, cât și de Regulamentul privind serviciile digitale, sunt ilegale în conformitate cu legislația UE și legislațiile naționale. Printre acestea se numără provocarea publică de a comite o infracțiune de terorism, infracțiuni legate de pornografia infantilă și infracțiuni de natură rasistă și xenofobă (Directiva SMAV, art. 28b (1)). Regulamentul privind serviciile digitale (considerentul 12) explică ce poate fi considerat „conținut ilegal" în conformitate cu legislația UE și legile naționale în acest domeniu:

> *„Conceptul de „conținut ilegal" ar trebui să fie definit în sens larg pentru a acoperi informațiile referitoare la conținutul, produsele, serviciile și activitățile ilegale. În mod deosebit, acest concept ar trebui înțeles ca referindu-se la informațiile, indiferent de forma lor, care, în temeiul dreptului aplicabil, sunt ele însele ilegale, cum ar fi discursurile ilegale de incitare la ură sau conținutul cu caracter terorist și conținutul discriminatoriu ilegal, sau care, în temeiul normelor aplicabile, sunt declarate ilegale deoarece se referă la activități ilegale. Exemplele ilustrative includ partajarea de imagini care prezintă abuz sexual asupra copiilor, partajarea ilegală neconsensuală de imagini private, urmărirea în mediul online, vânzarea de produse neconforme sau contrafăcute, vânzarea de produse sau furnizarea de servicii cu încălcarea dreptului privind protecția consumatorilor, utilizarea neautorizată a materialelor protejate prin drepturi de autor, oferirea ilegală de servicii de cazare sau vânzarea ilegală de animale vii".*

Informația din Regulamentul privind conținuturile audiovizuale inclusă în tabelul de mai sus nu face distincție între conținutul ilegal și dăunător. De exemplu, următoarele conținuturi ar trebui să fie definite ca fiind ilegale sau legate de activități infracționale: instrucțiuni de ucidere sau vătămare sau instrucțiuni pentru construirea de obiecte explozive cu intenția de a răni sau ucide oameni; instrucțiuni de fabricare a drogurilor (care pot cauza dependența fizică); instrucțiuni pentru furt sau înșelătorie; instrucțiuni pentru folosirea computerelor sau a tehnologiei informației cu intenția de a fura date de conectare, de a compromite date cu caracter personal sau de a cauza vătămare gravă altor persoane, cum ar fi compromiterea conturilor de rețele sociale (hacking). În ceea ce privește definirea conținutului ilegal, se recomandă cu insistență să se includă *„partajarea ilegală neconsensuală de imagini private și urmărirea în mediul online"*.[24]

Este important ca conținutul ilegal să fie interzis pe serviciile media audiovizuale și pe platformele de partajare a materialelor video. Poliția și autoritățile judiciare și de stat (procuratura, Ministerul Afacerilor Interne) trebuie să introducă sisteme de solicitare și implementare a controalelor asupra acestor conținuturi.

În mai multe țări, anumite conținuturi reglementate (inclusiv pornografia) sunt interzise pentru difuzare, în timp ce în alte țări acestea sunt strict reglementate pentru serviciile liniare și la cerere și necesită verificarea vârstei. Multe site-uri web de pornografie (care pot fi calificate ca serviciu la cerere sau ca serviciu de platformă de partajare a materialelor video) sunt, de asemenea, foarte problematice. Într-o publicație recentă a Observatorului European al Audiovizualului se menționează:

> *„Studiul a identificat o lipsă evidentă de inițiativă din partea majorității furnizorilor de pornografie pentru implementarea unor măsuri care să împiedice accesul copiilor la serviciile lor și expunerea copiilor la conținutul acestora. Insuficiența măsurilor de verificare a vârstei pe platformele de partajare a materialelor video pentru adulți crește nu doar riscul expunerii minorilor la pornografie, dar și cel de exploatare sexuală a copiilor, deoarece aceste platforme permit utilizatorilor să fie creatori de conținut."*[25]

Directiva SMAV stipulează expres că SPPV trebuie să respecte normele privind protecția minorilor prevăzute pentru radiodifuzori la articolul 6a, alineatul (1), pentru a garanta că serviciile și conținutul care pot afecta dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor sunt puse la dispoziție numai într-un mod care să asigure că, în mod normal, minorii nu le vor auzi sau vedea. Astfel de măsuri pot include selectarea orei de difuzare, instrumente de verificare a vârstei sau alte măsuri tehnice.

În același timp, există și alte domenii de conținut dăunător care sunt specifice conținutului generat de utilizatori. Regulamentul ar trebui să includă o definiție a „conținutului generat de utilizatori" și să aibă secțiuni separate (sau să existe un regulament separat) dedicate acestuia.

Informația inclusă în tabelul de mai sus din Regulamentul privind conținuturile audiovizuale nu face distincție dintre conținutul audiovizual difuzat sub responsabilitatea editorială a serviciului media (servicii media audiovizuale conform definiției corecte) și conținutul „generat de utilizatori" care nu se află sub controlul editorial al serviciului (platformă de partajare a materialelor video conform definiției corecte). Indiferent de abordarea față de clasificarea conținutului, ar trebui să se facă o distincție între conținutul ilegal și cel dăunător.

De exemplu, proiectul Codului privind siguranța online din Irlanda distinge între diferite tipuri de conținut online: *comunicări comerciale audiovizuale dăunătoare pentru copii; comunicări comerciale audiovizuale dăunătoare pentru publicul larg; conținut ilegal dăunător pentru copii; conținut ilegal dăunător pentru publicul larg; conținut reglementat dăunător pentru copii; conținut reglementat dăunător pentru publicul larg.*[26]

Proiectul Codului definește inclusiv următorii termeni:

> *„conținutul ilegal dăunător pentru copii - cuprinde categoriile relevante de conținut online dăunător bazat pe infracțiuni stabilite în lege. Acestea includ diferite tipuri de conținut ce ține de infracțiuni sexuale cu implicarea copiilor, precum și amenințări ilegale, hărțuire și comunicări ofensatoare, unde victima este un copil, sau există probabilitatea ca conținutul să fie văzut de un copil".*
>
> *„conținut reglementat dăunător pentru copii - include conținuturi nepotrivite vârstei, cum ar fi pornografia, și conținutul care prezintă violență gravă și nejustificată. Acesta include, de asemenea, provocările periculoase și acoperă o serie de conținuturi care sunt incluse dacă prezintă un risc pentru viața, sănătatea fizică, sănătatea mintală și/sau siguranța copilului: hărțuirea cibernetică, încurajarea tulburărilor de alimentație, încurajarea auto-vătămării sau a sinuciderii și informații despre metodele de auto-vătămare sau sinucidere".*

Aceste definiții abordează aspecte care sunt mai largi decât conținutul, deoarece se referă și la comportamente (de exemplu, hărțuirea cibernetică) și, prin urmare, se extind în afara domeniului de reglementare a Regulamentul privind conținuturile audiovizuale din Republica Moldova. Astfel de comportamente pot cauza prejudicii care ar putea fi abordate într-un cod mai comprehensiv privind siguranță online. În același timp, materialele video generate de utilizatori sunt frecvent sursa unor conținuturi problematice legate de anorexie, automutilare și suicid.

Este important ca anumite conținuturi generate de utilizatori să fie etichetate ca fiind dăunătoare, inclusiv cele care pot reprezenta un risc pentru viața, sănătatea fizică, sănătatea mintală și/sau siguranța copiilor. Totuși, este puțin probabil ca o simplă interzicere a unui astfel de conținut în spațiul online să aibă impact. Există apeluri puternice la nivel european de a identifica soluții în legătură cu astfel de conținuturi care să fie impuse platformelor. S-a demonstrat că adevărata problemă în ceea ce privește conținutul la care sunt expuși copiii se referă la utilizarea algoritmilor și a sistemelor de recomandare. Conform unor rapoarte recente ale Amnesty International, *„Sistemul de recomandare a conținutului TikTok și metodele invazive de colectare a datelor reprezintă un risc pentru tinerii utilizatori ai platformei prin amplificarea conținutului depresiv și sinucigaș care poate duce la agravarea problemelor de sănătate mintală existente".*[27] În februarie 2024, Comisia Europeană a inițiat procedura oficială de evaluare dacă TikTok a încălcat Regulamentul privind serviciile digitale (RSD) în ceea ce privește protecția minorilor, transparența publicității, accesul la date pentru cercetători, precum și gestionarea riscurilor legate de conținutul care creează dependență și este dăunător.[28]

Cadrul legislativ în domeniul audiovizualului trebuie armonizat cu acquis-ul și practicile UE, în special cu prevederile Directivei SMAV și RSD referitoare la SPPV, și cu obligațiile și măsurile pe care acestea le introduc. În ceea ce privește conținutul ilegal, SPPV va trebui să îl elimine imediat atunci când este notificat de autorități și să coopereze cu autoritățile (cum ar fi poliția, autoritățile judiciare, Ministerul Afacerilor Interne), ceea ce poate necesita prezentarea de dovezi (capturarea datelor). Directiva SMAV stabilește expres natura conținutului ilegal, și anume provocarea publică de a comite o infracțiune de terorism, infracțiuni legate de pornografia infantilă și infracțiuni de natură rasistă și xenofobă. RSD reglementează un spectru mai larg de conținut infracțional sau ilegal.

Atât Directiva SMAV, cât și RSD fac referire la notificatorii de încredere, care reprezintă organizații care pot semnala unei platforme prezența conținutului ilegal, precum și conținutul considerat dăunător pentru copii și/sau pentru publicul larg. Pentru protecția minorilor este necesară implementarea sistemelor de verificare a vârstei și control parental. Toate platformele trebuie să implementeze T&C de utilizare a serviciului. După cum s-a menționat mai sus, se dorește introducerea unor măsuri pentru a controla sau limita impactul sistemelor de recomandare.

Totodată, RSD introduce cerințe suplimentare mai stricte pentru platformele online foarte mari și motoarele de căutare online foarte mari (VLOP și, respectiv, VLOSE), obligându-le să implementeze măsuri de atenuare a riscurilor (acest aspect va fi discutat pe scurt mai jos).

6.6 Lipsa sancțiunilor pentru furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video

Articolul 84 care reglementează sancțiunile pentru nerespectarea prevederilor Codului serviciilor media audiovizuale nu prevede sancțiuni pentru furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video. Alineatul 1 se referă la trei grupuri distincte – furnizorii de servicii media, furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video și distribuitorii de servicii media, care „poartă răspundere pentru încălcarea legislației în domeniul audiovizualului în conformitate cu prezentul articol și cu legislația în vigoare". Totuși, toate celelalte prevederi ale Articolului 84 fac referire doar la furnizorii de servicii media sau distribuitorii de servicii media. Trebuie de menționat că, în sensul Codului noțiunea de „furnizor de servicii media" este definită drept *„persoană fizică sau juridică care poartă responsabilitate editorială pentru alegerea conținutului audiovizual al serviciului media audiovizual și care stabilește modul de organizare a serviciului respectiv"*. Prin urmare, nu sunt prevăzute sancțiuni clare pentru furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video, deși Regulamentul privind conținuturile audiovizuale face trimitere la Articolul 84 din Cod. Pe lângă introducerea unor obligații clare pentru aceste platforme, trebuie introdusă obligația aplicării măsurilor de protecție a minorilor și a publicului larg. De asemenea, trebuie prevăzute sancțiuni pentru neintroducerea măsurilor prevăzute de lege sau de un act normativ secundar sau prin co-reglementare.

Principalele constatări și recomandări

Introducerea definiției corecte pentru serviciile de platformă de partajare a materialelor video care să nu le definească drept servicii media audiovizuale.

Introducerea unui capitol în Cod dedicat serviciilor de platformă de partajare a materialelor video, care să stipuleze inclusiv criteriile de stabilire a jurisdicției acestora în conformitate cu prevederile Directivei.

În conformitate cu practica altor țări europene, introducerea obligativității de notificare/înregistrare a SPPV la autoritatea de reglementare. Obligarea SPPV de a furniza un impressum și de a desemna un punct de contact.

Includerea în Cod (și în Regulament) a prevederilor privind obligațiile SPPV.

Includerea în Cod (și/sau Regulament) a listei complete a măsurilor necesare pentru asigurarea respectării obligațiunilor de către SPPV. Printre acestea trebuie să se regăsească cel puțin introducerea de către platformele online, indiferent de mărimea lor, a Termenilor și Condițiilor (T&C) de utilizare a serviciului, a sistemelor de reclamații și control parental.

Elaborarea legislației secundare privind conținutul pe platformele de partajare a materialelor video, fie separat de Regulamentul privind conținuturile audiovizuale, fie ca o secțiune adițională a acestuia.

Regulamentul trebuie să definească noțiunea de „conținut generat de utilizator" și atât Codul serviciilor media audiovizuale, cât și Regulamentul privind conținuturile audiovizuale trebuie să reflecte diferite abordări de reglementare față de (1) conținutul media audiovizual sub controlul editorial al serviciilor media audiovizuale și (2) conținutul generat de utilizatori care nu se află sub controlul editorial al serviciilor de platformă de partajare a materialului video, dar pentru care cele din urmă au obligații, deoarece sunt responsabile de organizarea acestui conținut prin algoritmi, etichetare etc.

Prin urmare, conținutul ilegal și dăunător trebuie reglementat atât în cazul serviciilor media audiovizuale (servicii de difuzare liniare și servicii neliniare la cerere), cât și în cazul serviciilor de platformă de partajare a materialelor video.

Reglementările secundare trebuie să enumere expres exemple de conținut ilegal și dăunător, precum și acțiunile și măsurile care urmează să fie implementate de servicii, precum și acțiunile care urmează a fi întreprinse de autorități.

T&C de utilizare a serviciului trebuie să conțină reguli detaliate privind tipurile de conținut, menționate mai sus, făcând distincția între conținuturile ilegale și cele dăunătoare, precum și să ofere detalii despre protecția minorilor și a publicului larg.

T&C trebuie să explice ce măsuri va lua platforma în legătură cu astfel de conținuturi, care ar putea include (în cazul conținutului ilegal) raportarea conținuturilor și a utilizatorului la autoritățile competente sau poliție.

Platformele trebuie să implementeze un sistem de reclamații și să permită depunerea acestora de către public.

Guvernul și Consiliul Audiovizualului, împreună cu alte organe competente, trebuie să stabilească cine sunt „notificatorii de încredere" în Republica Moldova, iar

platformele trebuie să îi recunoască și să gestioneze prompt reclamațiile depuse de aceștia. Este necesară introducerea unui sistem suplimentar de reclamații pentru utilizatori.

Pe lângă sistemul de reclamații, platformele trebuie să ia măsuri de protecție a minorilor și de abilitare a părinților prin introducerea sistemelor de verificare a vârstei și de control parental.

T&C trebuie să ofere explicații privind comunicările comerciale audiovizuale (CCA) dăunătoare și (ilegale) și să conțină reguli privind asigurarea transparenței CCA. De asemenea, platformele trebuie să introducă o funcționalitate prin care utilizatorii să identifice dacă conținuturile generate de utilizator includ CCA.

Platformele de partajare a materialelor video trebuie să implementeze măsuri și instrumente de alfabetizare media eficiente și să informeze utilizatorii despre acestea.

Rolul autorității de reglementare este de a stabili dacă SPPV au implementat măsurile necesare și de a evalua impactul acestora.

Pentru neimplementarea măsurilor necesare, neîndeplinirea cerințelor autorităților privind conținutul ilegal, neintroducerea sistemului de reclamații și lipsa de reacție la sesizările notificatorilor de încredere pot fi introduse sancțiuni clare.

7 Prevederi referitoare la furnizorii publici de servicii media

Furnizorii publici de servicii media sunt reglementați (în general) în Articolele 31–35 din Cod, în timp ce furnizorul public național de servicii media în Articolele 36–48. În general, această secțiune este în conformitate cu standardele europene. Cadrul legislativ ar trebui să sprijine mai mult independența și autonomia instituțională a furnizorilor publici de servicii media. De asemenea, unele prevederi referitoare la furnizorul public național de servicii media ar trebui revizuite pentru a fi aduse în concordanță cu normele UE privind ajutoarele de stat, în special în ceea ce privește distincția dintre activitățile de serviciu public și activitățile comerciale.

Raportul Comisiei Europene privind Republica Moldova din 2023 constată că *„pentru a asigura conformitatea cu Regulamentul european privind libertatea mass-mediei, Codul serviciilor media audiovizuale trebuie să abordeze partizanatul politic la furnizorii de servicii media de stat”*.[29] Regulamentul european privind libertatea mass-mediei (RELM), la considerentul 18, stipulează necesitatea de a institui garanții juridice pentru funcționarea independentă a furnizorilor publici de servicii media în întreaga Uniune. Articolul 5, alineatul (3) stipulează că statele membre trebuie să asigure *„că furnizorii de servicii publice mass-media dispun de resurse financiare adecvate, durabile și previzibile, corespunzătoare îndeplinirii misiunii lor de serviciu public. Respectivele resurse financiare sunt de așa natură încât independența editorială a furnizorilor de servicii publice mass-media este protejată”*.[30]

Prin urmare, două aspecte-cheie legate de independența furnizorilor publici de servicii mass-media sunt asigurarea unei finanțări adecvate și a independenței față de interferențele politice, care este strâns legată de guvernanță. Ambele aspecte sunt analizate mai jos.

7.1 Valorile fundamentale și misiunea

Comisia Europeană a recunoscut că furnizorul public de servicii media datorită *„funcțiilor culturale, sociale și democratice pe care le îndeplinește pentru binele comun, are o importanță vitală în asigurarea democrației, pluralismului, coeziunii sociale, a diversității culturale și lingvistice”*.[31]

Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec(2007)3 scoate în evidență valorile fundamentale ale standardelor Consiliului Europei, care definesc furnizorul public de servicii media drept:

> *„a) punct de referință pentru toți cetățenii, oferind acces universal; b) factor de coeziune socială și de integrare a tuturor cetățenilor, grupurilor și comunităților; c) sursă de informații și comentarii imparțiale și independente, precum și de conținuturi inovatoare și variate, care respectă standarde etice și de calitate ridicate; d) forum de dezbatere publică pluralistă și mijloc de promovare a participării democratice mai largi a cetățenilor; e) contribuitor activ la creația și producția audiovizuală și la o mai bună apreciere și diseminare a diversității patrimoniului cultural național și european.”*[32]

Misiunea (Articolul 31), obiectul de activitate (Articolul 33) și atribuțiile furnizorilor publici de servicii media (Articolul 35) prevăzute în Cod reflectă aceste valori.

Totodată, este necesar de reiterat rolul important pe care furnizorii publici de servicii media îl joacă în asigurarea pluralismului politic, așa cum a subliniat Consiliul Europei (2018), care a solicitat statelor să *„…recunoască rolul crucial al organizațiilor media publice independente în promovarea dezbaterii publice, a pluralismului politic și a conștientizării existenței diferitor opinii. Astfel, statele ar trebui să garanteze condiții adecvate pentru ca furnizorii publici de servicii media să continue să joace acest rol în spațiul multimedia, inclusiv prin acordarea unui sprijin adecvat pentru inovare și elaborarea de strategii digitale și de noi servicii”*.[33]

Rolul important pe care îl au furnizorii publici de servicii media în combaterea dezinformării este abordat în Rezoluția 2255 (2019) a Adunării Parlamentare privind furnizorul public de servicii media în contextul dezinformării și propagandei. Rezoluția (printre altele) stipulează că statele membre trebuie să *„garanteze independența editorială, precum și o finanțare suficientă și stabilă pentru furnizorii publici de servicii media pentru a asigura că aceștia sunt capabili să producă știri și informații corecte și exacte și să asigure un jurnalism de calitate care să merite încrederea publicului; și … … să asigure o finanțare adecvată furnizorilor publici de servicii media, astfel încât aceștia să poată aloca suficiente resurse pentru inovare în materie de conținut, formă și tehnologie pentru a promova rolul lor ca actori cheie în combaterea dezinformării și propagandei și în protejarea ecosistemelor de comunicare și media din Europa.”*[34]

Una dintre activitățile enumerate în Cod este destul de neobișnuită pentru un furnizor public de servicii media, și anume încurajarea furnizării de conținuturi generate de utilizatori (Articolul 33 (1b). Această activitate reprezenta o provocare suplimentară pentru furnizorii publici de servicii media, care ar trebui să asigure că tipul de conținut plasat pe platformele lor nu încalcă prevederile legii. O abordare mai eficientă ar fi încurajarea activităților de mentorat pentru studenți sau tineri creativi și oferirea de sprijin pentru crearea de scurtmetraje sau video scurte care ar putea fi distribuite pe platformele online. Alte forme de participare pot include stagii de practică, vizite în școli etc.

7.2 Independența și autonomia

Pentru a-și îndeplini misiunea și pentru a servi interesele cetățenilor, așa cum s-a menționat mai sus, furnizorii publici de servicii media trebuie să fie independenți și autonomi. Independența presupune disponibilitatea resurselor suficiente și stabile pentru îndeplinirea misiunii. Articolul 34 din Codul serviciilor media audiovizuale reglementează independența editorială a furnizorilor publici, în special în ceea ce privește „imixtiunea autorităților publice, a partidelor și altor organizații social-politice, a sindicatelor, a organizațiilor comerciale și economice sau a grupurilor de interese". De asemenea, conform Articolului 34 (4), *„organele de conducere și cele de supraveghere a activității furnizorului public de servicii media sunt obligate să asigure, în cadrul instituției, independența editorială, autonomia instituțională, libertatea de creație a angajaților."*

Totuși, Codul nu prevede obligația autorităților statului de a asigura independența și autonomia instituțională a furnizorilor publici de servicii media. Recomandarea Consiliului Europei din 1996 cu privire la garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune stipulează că *„Cadrul juridic ce reglementează activitatea organismelor de radiodifuziune de serviciu public ar trebui să stipuleze clar independența lor editorială și autonomia instituțională, inclusiv în ceea ce privește recrutarea, angajarea și managementul resurselor umane, gestionarea resurselor financiare sau executarea bugetului"*.[35] Mai jos urmează câteva exemple în acest sens.

Articolul 17 din Legea cu privire la serviciul public de radiodifuziune și televiziune (HRT) din Croația:

1) HRT este independent în activitatea sa; 2) Independența HRT se realizează prin desfășurarea independentă a activităților și prin independența emisiunilor și independența editorială a HRT, în special în ceea ce privește planificarea și producerea emisiunilor și stabilirea programului de emisiuni; 3) Independența HRT se realizează prin alocarea independentă și stabilă a resurselor financiare pentru activitatea de prestare a serviciilor publice; 4) Independența HRT este, de asemenea, reflectată în formularea: - în conformitate cu competența organelor sale, acesta stabilește, în condițiile prezentei legi, modul de organizare internă și procedurile de lucru, - actele generale prevăd procedura de angajare și drepturile și obligațiile angajaților în condițiile legi și în conformitate cu contractul colectiv de muncă.

Articolul 2 din Legea cu privire la furnizorul public de servicii media din Slovenia prevede obligația statului de a asigura autonomia instituțională:

Articolul 2, alineatul (1) - Fondatorul instituției publice Societatea de Radio și Televiziune din Slovenia este Republica Slovenia. Obligația fondatorului este de a asigura autonomia instituțională și independența editorială a RTV Slovenia, precum și de a asigura o finanțare adecvată pentru furnizarea serviciului public.

Deciziile privind numirile în cadrul societății sunt adoptate de Consiliul de administrație, în consultare cu Consiliul de programare. În conformitate cu articolul 21a, alineatul (1): Directorii și șefii de unități prevăzuți în statut sunt numiți de către Consiliul de administrație prin concurs public organizat în conformitate cu prevederile statutului. Vice-președintele Consiliului de administrație, care gestionează în mod profesionist cele două programe naționale, este numit de Consiliul de administrație de comun acord cu Comitetul de program competent. (3) De asemenea, Consiliul de administrație numește și eliberează din funcție alți conducători specificați în statut.[36]

Articolul 5 din Legea cu privire la furnizorul public de servicii media din Serbia – Autonomia instituțională:

În desfășurarea activității sale de bază, serviciul public media se bucură de autonomie instituțională și independență editorială, în special în ceea ce privește: 1) elaborarea conceptului și determinarea conținutului emisiunilor, în condițiile legii; 2) editarea programului emisiunilor; 3) organizarea activităților; 4) selectarea și angajarea conducătorilor, redactorilor-șefi și redactorilor; 5) procurarea și vânzarea de bunuri și servicii; 6) gestionarea resurselor financiare, în condițiile legii; 7) întocmirea si executarea planului financiar; 8) negocieri, adică pregătirea și semnarea actelor juridice legate de funcționarea instituțiilor; 9) selectarea reprezentanților pentru reprezentarea juridică și pentru alte chestiuni juridice.[37]

O prevedere similară trebuie introdusă în Articolul 34 din Cod, care ar trebui redenumit (prin completare cu caractere cursive) *„Independența editorială și independența și autonomia instituțională a furnizorilor publici de servicii media"*. O astfel de prevedere ar putea fi introdusă și în Articolul 32 privind statutul juridic al furnizorilor publici de servicii media, care identifică furnizorii publici și care trebuie completat cu un alineat suplimentar care să stipuleze că „obligația fondatorilor furnizorilor publici de servicii media este de a asigura autonomia instituțională și independența editorială a acestora". Astfel, se recomandă ajustarea ambelor articole, deoarece unul se referă la obligația fondatorului (parlament sau adunarea populară), iar cel de-al doilea - la obligația statului de a garanta independența editorială și instituțională a acestora.

7.3 Finanțare

7.3.1 Modalități de finanțare

Un alt element cheie pentru asigurarea independenței și mai ales pentru prevenirea „partizanatului politic" este garantarea unei finanțări stabile. Articolul 5, alineatul (3) din Regulamentul european privind libertatea mass-mediei le cere statelor membre să asigure că *„furnizorii de servicii publice mass-media dispun de resurse financiare adecvate, durabile și previzibile, corespunzătoare îndeplinirii misiunii lor de serviciu public. Respectivele resurse financiare sunt de așa natură încât independența editorială a furnizorilor de servicii publice mass-media este protejată"*.

Recomandarea Consiliului Europei 1878(2009) privind asigurarea finanțării serviciului public de radiodifuziune stipulează că statele membre trebuie (printre altele):

„7.3 să garanteze furnizorilor de servicii publice de mass-media mijloace financiare sigure și suficiente pentru realizarea misiunii lor…

16.1. să asigure că furnizorii de servicii publice de mass-media au o misiune clară și posibilități de finanțare pe termen lung adecvate pentru realizarea misiunii lor."[38]

În 2018, Consiliul Europei, de asemenea, a subliniat necesitatea ca statele membre să *„asigure o finanțare stabilă, durabilă, transparentă și adecvată pentru furnizorii publici de servicii media, pe o bază multianuală, pentru a garanta independența acestora față de presiunile guvernamentale, politice și de piață și pentru a le permite să ofere o gamă largă de informații pluraliste și un conținut diversificat"*.[39]

Acest aspect este reflectat și în secțiunea de considerente a Regulamentului european privind libertatea mass-mediei (considerentul 31):

„O astfel de finanțare ar trebui să fie, de preferință, decisă și alocată pe o bază multianuală, în conformitate cu misiunea de serviciu public a furnizorilor de servicii publice mass-media, pentru a se evita riscul unei influențe nejustificate în urma negocierilor bugetare anuale."

Uniunea Europeană de Radio și Televiziune (EBU), de asemenea, a subliniat principiile cheie privind finanțarea furnizorilor publici de servicii media, care (printre altele) includ următoarele:

„Finanțarea trebuie să fie stabilă și adecvată – o sursă de finanțare stabilă și previzibilă care să permită acoperirea integrală a misiunii de serviciu public în era media digitală; și independentă de interferențele politice, care să nu depindă de favoruri politice, promovând astfel încrederea publicului în furnizorul public de servicii media și în rolul său de serviciu cu adevărat indispensabil."[40]

Potrivit Uniunii Europene de Radio și Televiziune (EBU), finanțarea în 19 țări EBU continuă să se bazeze pe o taxă pentru licență TV pe gospodărie.[41] Unele țări au adaptat această abordare, astfel încât să acopere toate dispozitivele potențiale de recepție a mijloacelor de comunicare (computer, telefoane inteligente etc.). În majoritatea țărilor, taxele percepute sau alocările de la bugetul de stat reprezintă principalele surse de finanțare a furnizorilor publici de servicii media. Unele țări au stabilit un anumit procent fix din veniturile fiscale generale (de exemplu, din PIB sau din veniturile colectate din impozitul pe venit), în timp ce alte țări au introdus o taxă percepută de la gospodării și întreprinderi (de exemplu, Finlanda, Suedia). O altă abordare, similară modelului taxei de licență, este așa-numita „taxa de radiodifuziune", sau „taxa pentru serviciul public media" sau „taxa pe gospodărie" (Germania și Elveția).[42]

În mod ideal, modalitatea de finanțare ar trebui regândită, astfel încât să tindă spre un standard mai ridicat, cum ar fi standardele prezentate mai sus. Totuși, dacă acest lucru nu este posibil, este important să se țină cont de aspectele esențiale, și anume finanțarea trebuie să fie suficientă (pentru a permite furnizorului public de servicii media sa-și îndeplinească misiunea și să se dezvolte ținând cont de provocările pieței) și previzibilă (pentru a permite furnizorului public de servicii media să elaboreze în mod eficient planuri și strategii pe termen lung).

Articolul 41 din Cod se referă la bugetul furnizorului public național de servicii media și prevede următoarele:

„(1) Bugetul furnizorului public național de servicii media se constituie din subvenții de la bugetul de stat și din venituri proprii.

(2) Subvențiile de la bugetul de stat se stabilesc anual, prin legea bugetului de stat, și reprezintă volumul subvențiilor de la bugetul de stat pentru anul precedent, indexat cu indicele prețurilor de consum din ultimul an bugetar executat deplin."

Conform acestui Articol, bugetul se stabilește anual prin legea bugetului de stat, iar alocările par să fie aceleași în fiecare an, fiind indexate cu indicele prețurilor de consum. Nu este clar care ar fi „nivelul de referință" al finanțării sau cum este sprijinit radiodifuzorul în dezvoltarea de noi servicii. De asemenea, legea nu prevede vreun anumit procent pentru alocările din buget pentru radiodifuzorul public, care dacă ar exista ar asigura o anumită previzibilitate. Totodată, se pare că finanțarea furnizorului public de servicii media poate depinde și de rezultatele negocierilor asupra bugetului anual, ceea ce subminează principiul asigurării independenței furnizorului public de servicii media de factorul politic. O astfel de dependență poate pune în pericol independența editorială a furnizorului public de servicii media. O abordare multianuală în alocarea bugetului (de exemplu, pe 3 sau 5 ani), în conformitate cu planificarea strategică a furnizorului public, ar consolida capacitatea acestuia de a-și îndeplini misiunea.

Trebuie de menționat că o parte a bugetului furnizorului public de servicii media se constituie din donații. Acest lucru este regretabil, având în vedere rolul important al acestor furnizori și *„funcțiile culturale, sociale și democratice pe care le îndeplinesc pentru binele comun, și care au o importanță vitală pentru asigurarea democrației, pluralismului, coeziunii sociale, a diversității culturale și lingvistice"*.[43]

7.3.2 Distincția dintre activitățile de serviciu public și activitățile comerciale

Codul serviciilor media audiovizuale nu este în concordanță cu normele Uniunii Europene privind ajutoarele de stat. Protocolul de la Amsterdam din 1997 la Tratatul de la Amsterdam recunoaște importanța radiodifuziunii publice și dreptul statelor membre de a finanța radiodifuziunea publică „pentru îndeplinirea misiunii de serviciu public, astfel cum a fost conferită, definită și organizată în fiecare stat membru".

În ceea ce privește normele privind ajutoarele de stat, Comunicarea Comisiei din 2001 a stabilit normele care

obligă furnizorii publici de servicii media să aibă conturi separate pentru activitățile publice și cele comerciale. În timp ce veniturile comerciale pot fi folosite pentru a finanța activitățile publice ale radiodifuzorului public, finanțarea publică nu poate fi folosită pentru finanțarea activităților comerciale. În același timp, există anumite nuanțe referitoare la acest aspect, de ex. programele finanțate din fonduri publice produse cu scopul de a îndeplini misiunea de serviciu public pot avea, în același timp, și o valoare comercială (vânzarea către alți radiodifuzori, operatori sau piețe) și, prin urmare, pot fi comercializate pentru a crește veniturile comerciale. Noile servicii trebuie să fie analizate pentru a evalua impactul potențial al acestora asupra pieței.

În Comunicarea sa din 2009, Comisia a reiterat aceste norme, recunoscând, în același timp, necesitatea ca serviciul public de radiodifuziune să „beneficieze de progresul tehnologic", să aducă „publicului beneficiile noilor servicii audiovizuale și de informare și ale noilor tehnologii" și să „dezvolte și să diversifice activitățile în era digitală".

Există mai multe modalități de modificare a prevederilor Codului referitoare la furnizorul public de servicii media. Este important să fie definită clar misiunea, apoi să fie detaliate activitățile pe care furnizorul public trebuie să le desfășoare pentru a realiza această misiune. De asemenea, Codul ar trebui să enumere în mod clar activitățile comerciale pe care furnizorul public le poate desfășura. Totodată, în vederea asigurării transparenței, este necesară separarea conturilor pentru activitățile publice și cele comerciale. Normele privind ajutoarele de stat impun următoarele:

- Furnizorii publici de servicii media trebuie să ducă contabilitate separată pentru activitățile lor publice și comerciale.
- Veniturile provenite din activitățile comerciale pot fi utilizate pentru a finanța activitățile publice ale radiodifuzorului public, dar finanțarea publică nu poate fi utilizată pentru activități comerciale. În același timp, există anumite nuanțe referitoare la acest aspect, de ex. programele finanțate din fonduri publice produse cu scopul de a îndeplini misiunea de serviciu public pot avea, în același timp, o valoare comercială (vânzarea către alți radiodifuzori, operatori sau piețe) și, prin urmare, pot fi comercializate pentru a crește veniturile comerciale.
- Furnizorii publici de servicii media pot introduce noi servicii audiovizuale importante pe noi platforme de distribuție destinate publicului larg care nu sunt neapărat necesare pentru îndeplinirea misiunii de serviciu public, cu condiția ca acestea vor răspunde nevoilor democratice, sociale și culturale ale societății și nor afecta piața în mod disproporționat. Propunerile de astfel de inițiative trebuie analizate pentru a evalua impactul potențial al acestora asupra pieței.

Articolul 4 din legea croată privind HRT detaliază activitățile legate de realizarea misiunii de serviciu public, în timp ce Articolul 5 prezintă activitățile comerciale pe care HRT are dreptul să le desfășoare. Legea din Muntenegru acoperă aceste tipuri de activități la Articolele 4 și 5. Mai jos urmează exemple de prevederi referitoare la activitățile comerciale și la separarea conturilor din Legea furnizorului public de servicii media din Slovenia.

Legea furnizorului public național de servicii mass-media:

Articolul 14 - Principiul transparenței financiare în furnizarea de servicii publice

(1) RTV Slovenia poate, în condițiile legii, să desfășoare, pe lângă activități de serviciu public, activități comerciale într-o măsură limitată, dar operațiunile din domeniul activităților comerciale trebuie să fie organizate separat de serviciul public.

(2) Contribuția pentru programele RTV Slovenia, fondurile de la bugetul de stat și alte fonduri publice, precum și veniturile provenite din prestarea serviciilor publice pot fi utilizate numai pentru prestarea serviciului public prevăzut în prezenta lege.

(3) Veniturile din activitățile comerciale pot fi utilizate pentru cofinanțarea serviciilor publice sau pentru menținerea și extinderea activităților comerciale, dar numai în domeniile prevăzute în prezenta lege.

(4) Veniturile și cheltuielile provenite din prestarea serviciului public și veniturile și cheltuielile provenite din activitățile comerciale vor fi păstrate în două conturi separate.

Articolul 15

(1) Activitățile comerciale ale RTV Slovenia sunt:

- comercializarea timpului de publicitate și comercializarea de programe;
- servicii tehnice și de telecomunicații care nu fac parte din serviciul public;
- închirierea infrastructurii de radiodifuziune și a altor bunuri imobile;
- activități de editare și concerte;
- servicii de software, inclusiv servicii de software interactive;
- utilizarea comercială a materialelor de arhivă.

7.4 Guvernanța furnizorului public național de servicii media

Articolul 36 din Codul serviciilor media audiovizuale stipulează că Directorul general al furnizorului public național de servicii media este desemnat de către Parlament la propunerea Consiliului de supraveghere și dezvoltare al furnizorului public național de servicii media. Aceste prevederi ale Codului au fost deja analizate într-un aviz de specialitate al OSCE în 2021, în care se recomandă abrogarea lor *„pentru a evita instituirea oricărui mecanism de control direct sau de supraveghere a Directorului general de către Parlament în locul controlului exercitat de Consiliul de supraveghere și dezvoltare"*.[44]

Un raport recent (2022) al Observatorului European al Audiovizualului a cuprins o analiză comparativă a guvernanței furnizorilor publici de servicii media. În Austria, Croația, Germania, Republica Cehă, Irlanda și Slovenia directorii generali sunt numiți de către organele de conducere ale furnizorilor publici. În alte țări, inclusiv Franța și Bulgaria, un rol important în numirea directorului general (sau a președintelui) îl are autoritatea națională de reglementare în domeniul mass-media.[45]

Cele mai bune practici din țările europene arată că, decizia privind numirea directorului general, de regulă, este luată de consiliul de administrație al furnizorului public de servicii media. În Republica Moldova, organele politice (Parlamentul, Guvernul și Președintele) deja joacă un rol semnificativ în numirea Consiliului de supraveghere și dezvoltare (5 din 7 membri). Astfel, decizia finală privind numirea directorului general ar trebui să fie luată de Consiliu. În același timp, trebuie să existe claritate în ceea ce privește organizarea concursului public pentru această poziție, organizat de către Consiliul de supraveghere și dezvoltare.

Totodată, spre deosebire de Articolul 43, care prevede detaliat cerințele față de candidații la funcția de membru în Consiliul de supraveghere și dezvoltare, astfel de criterii lipsesc pentru candidații la funcția de director general (articolele 36–37). Prin urmare, este necesară introducerea unor cerințe minime de calificare și experiență pentru funcția de director general al furnizorului public național de servicii media, inclusiv în domeniul managementului și alte domenii relevante.

Prevederile referitoare la demiterea membrilor Consiliului de administrație, de asemenea, sunt problematice și acest lucru a fost subliniat în mai multe rapoarte și analize cu privire la Cod. Un document important în ceea ce privește standardele de guvernanță este Recomandarea Consiliului Europei din 1996 cu privire la garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune, care subliniază importanța independenței membrilor atât ai organelor de conducere, cât și ai organelor de supraveghere. Independența se reflectă în modalitățile de selectare a acestora, competențele și rolurile lor, precum și normele privind exercitarea funcțiilor în mod independent.[46]

Recomandarea CM/Rec(2012)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la guvernanța serviciilor publice în domeniul mass-mediei conține un șir de principii directoare pentru guvernanța furnizorilor publici de servicii media. Documentul recomandă ca aceștia să funcționeze și să se dezvolte într-un cadru de guvernanță durabil, care să asigure atât independența editorială necesară, cât și responsabilitatea publică. Independența trebuie asigurată la numirea directorului și a organelor de conducere.[47]

În analiza sa a cadrului legislativ din RM (2023), Richter a remarcat că posibilitățile de demitere a membrilor Consiliului Audiovizualului (CA), precum și a organului de conducere al TRM, sunt de așa natură încât Parlamentul îi poate demite în orice moment în baza rezultatelor activității lor. În Raportul Comisiei Europene din 2023 privind cererea de aderare a Republicii Moldova, s-a menționat că această prevedere „nu este în concordanță cu Directiva UE privind serviciile media audiovizuale, care stipulează că procedurile de numire și de revocare trebuie să „garanteze gradul necesar de independență" [pentru ANR].[48]

De asemenea, analiza OSCE (menționată mai sus) a ridicat îngrijorări serioase cu privire la numirea și demiterea membrilor Consiliului de administrație și la posibilitatea demiterii acestuia în întregime. Analiza notează că:

> *„Procesul de numire pare să promoveze participarea facțiunilor politice și grupurilor societății civile în procesul de selectare a membrilor Consiliului de administrație. Cu toate acestea, formularea textului pare să ofere 'comisiei parlamentare corespunzătoare' puterea discreționară și potențial netransparentă de a decide cu privire la aprobarea sau respingerea candidaților înainte de a fi examinați și votați de plen, cu singura referire la o 'decizie motivată'. În plus, textul juridic nu prevede necesitatea unei majorități calificate pentru aprobarea finală a membrilor Consiliului de administrație. În conformitate cu standardele aplicabile, numirea membrilor Consiliului de administrație ar trebui să necesite mai mult decât o majoritate simplă (adică 3/5 sau 2/3), pentru a exclude posibilitatea ca alegerea să fie făcută exclusiv de majoritatea parlamentară aflată la putere".*

Articolul 48, alineatul (3) din Cod stipulează că „Respingerea de către Parlament a raportului anual de activitate atrage după sine demiterea de drept a membrilor Consiliului de supraveghere și dezvoltare". Această prevedere, de asemenea, ridică semne de îngrijorare în rândul experților juridici privind caracterul arbitrar al acesteia.

> *„Această prevedere vagă pune în mâinile majorității parlamentare decizia de a demite și de a înlocui membrii Consiliului de administrație în baza unor criterii de convenienței și politice. Un astfel de scenariu poate eroda grav independența și buna executare a deciziilor manageriale de către membrii Consiliului de administrație. Prin urmare, ea trebuie abrogată."* [49]

Astfel, prevederile referitoare la demiterea Consiliului de administrație ar trebui îmbunătățite ținând cont de recomandările raportului OSCE și pentru a aborda observațiile din rapoartele Uniunii Europene, iar posibilitatea de demitere a organului colectiv ar trebui eliminată.

De asemenea, este important de menționat prevederile relevante introduse de Regulamentul european privind libertatea mass-mediei recent adoptat, care în Articolul 5 stipulează următoarele:

> *„2. Șeful organismului de conducere sau membrii consiliului de administrație al furnizorilor de servicii publice mass-media sunt numiți pe baza unei proceduri transparente, deschise, eficace și nediscriminatorii și a unor criterii transparente, obiective, nediscriminatorii*

și proporționale stabilite în prealabil la nivel național. Durata mandatului lor este suficientă pentru a garanta independența efectivă a furnizorilor de servicii publice mass-media. Aceștia pot fi demiși înainte de încheierea mandatului doar în mod excepțional, în cazul în care nu mai îndeplinesc condițiile legale stabilite pentru îndeplinirea atribuțiilor lor în legislația națională, sau din motive ce țin de comportament ilegal sau de abateri grave, stabilite în legislația națională.

Deciziile de demitere trebuie justificate în mod corespunzător, cu notificarea prealabilă a persoanei în cauză și trebuie să includă posibilitatea unei căi de atac judiciare. Motivele demiterii vor fi făcute publice."[50]

Nu există nicio indicație că vreuna dintre procedurile de demitere prevăzute în Cod permite posibilitatea unei căi de atac judiciare. Având în vedere preocupările OSCE și ale Uniunii Europene în acest sens și faptul că aceste prevederi nu sunt în conformitate cu standardele Consiliului Europei, se recomandă cu insistență revizuirea lor în conformitate cu standardele europene.

Principalele constatări și recomandări

Autonomia și independența instituțională a radiodifuzorilor publici trebuie să consolidate prin lege, în conformitate cu standardele Consiliului Europei. Se recomandă adăugarea unei noi prevederi sau includerea acesteia atât la Articolul 32, cât și la Articolul 34.

Modalitatea de finanțare a radiodifuzorului public nu asigură o finanțare suficientă și previzibilă și, prin urmare, nu sprijină pe deplin realizarea misiunii acestuia sau posibilitatea planificării strategice. Alocările bugetare ar trebui să fie făcute pe o bază multianuală.

Alocarea bugetului se bazează pe negocierile bugetare anuale și, prin urmare, nu se ridică la standardul ce ține de evitarea „riscului unei influențe nejustificate în urma negocierilor bugetare anuale" (RELM).

Codul ar trebui să facă o distincție clară între activitățile de serviciu public și activitățile comerciale și să prevadă o separare clară a evidenței contabile în aceste domenii.

Codul trebuie adus în concordanță cu practica europeană care vizează asigurarea independenței politice a furnizorului public național de servicii media prin modificarea Articolului 36, astfel încât directorul general să fie numit nu de Parlament, ci de organul de conducere al acestuia. Prevederile actuale în acest sens nu sunt în conformitate cu standardele și practicile europene.

Prevederile cu privire la numirea și demiterea directorului general și a Consiliului de supraveghere și dezvoltare ar trebui modificate în conformitate cu recomandările experților citați mai sus, pentru a asigura independența radiodifuzorului public.

Codul nu prevede cerințe minime de calificare pentru funcția de director general.

Criteriile de demitere a membrilor Consiliului de administrație, inclusiv „în baza rezultatelor activității", sunt foarte vagi. În special, posibilitatea demiterii de către Parlament a întregului Consiliu de administrație în cazul în care raportul anual de activitate nu este aprobat de Parlament este un instrument foarte arbitrar, care poate fi folosit în mod abuziv și care ar trebui eliminat.

Codul trebuie să prevadă controlul judiciar cu privire la toate deciziile de demitere.

8 Alte aspecte ce țin de Regulamentul european privind libertatea mass-mediei

8.1 Măsurarea audienței

Subiectul măsurării cotelor de audiență este reglementat în Articolul 30 din Codul serviciilor media audiovizuale:

> *„(1) Măsurarea cotelor de audiență și a cotelor de piață se realizează de către instituții specializate selectate prin concurs deschis, în conformitate cu standardele și uzanțele internaționale.*
>
> *(2) Concursul stipulat la alin.(1) este desfășurat la inițiativa Consiliului Audiovizualului o dată la 5 ani.*
>
> *(3) Concursul respectiv este organizat în baza unui regulament elaborat și aprobat de către Consiliul Audiovizualului, care asigură un proces de achiziții deschis și transparent, în conformitate cu standardele și uzanțele internaționale din domeniu.*
>
> *(4) Contractele de achiziții de servicii cu instituțiile specializate selectate obligă instituțiile specializate să furnizeze trimestrial Consiliului Audiovizualului rezultatele măsurărilor efectuate conform prezentului articol."*

Se recomandă revizuirea acestui articol în conformitate cu prevederile Regulamentului european privind libertatea mass-mediei, care printre altele, urmărește sporirea transparenței și a obiectivității sistemelor de măsurare a audienței, care au un impact asupra prețurilor pentru publicitatea în mass-media, în special în spațiul online.

> *„(69) Măsurarea audienței are un impact direct asupra alocării și prețurilor pentru publicitate, care reprezintă o sursă de venit esențială pentru sectorul mass-mediei. Acesta este un instrument esențial pentru evaluarea performanței conținutului media și pentru înțelegerea preferințelor publicului în scopul planificării viitoarei producții de conținut. În consecință, actorii de pe piața mass-mediei, în special furnizorii de servicii mass-media și agenții de publicitate, ar trebui să se poată baza pe date obiective privind audiența, care provin din soluții transparente, nepărtinitoare și verificabile de măsurare a audienței."*[51]

Un aspect important abordat în Articolul 24 este obligația ca *„sistemele și metodologia de măsurare a audienței respectă principiile transparenței, imparțialității, incluziunii, proporționalității, nediscriminării, comparabilității și caracterului verificabil"*.

Totodată în Articolul 24, alineatul (2) este stipulat că *„Fără a aduce atingere protecției secretelor comerciale ale întreprinderilor, furnizorii sistemelor private de măsurare a audienței furnizează, fără întârzieri nejustificate și în mod gratuit, furnizorilor de servicii mass-media, agenților de publicitate și părților terțe autorizate de furnizorii de servicii mass-media și de agenții de publicitate informații exacte, detaliate, cuprinzătoare, inteligibile și actualizate cu privire la metodologia utilizată de sistemele lor de măsurare a audienței."*[52]

Regulamentul european privind libertatea mass-mediei prevede rolul autorităților sau organismelor naționale de reglementare să încurajeze furnizorii de sisteme de măsurare a audienței să elaboreze coduri de conduită, în consultare cu furnizorii de servicii media, organizațiile reprezentative ale acestora și orice alte părți interesate, în vederea conformării cu Regulamentul, inclusiv prin promovarea unor audituri independente și transparente.

8.2 Publicitate de stat

Nu este clar dacă în cadrul legislativ al Republicii Moldova există norme speciale privind publicitatea de stat. Aceasta nu pare să fie reglementată în Legea cu privire la publicitate.

În nota explicativă la proiectul Regulamentului european privind libertatea mass-mediei se menționează că *„Piața internă este, de asemenea, distorsionată de alocările netransparente și inechitabile pentru publicitatea de stat (adică a fondurilor publice utilizate în scopuri de publicitate), care pot fi alocate preferențial furnizorilor de servicii naționali existenți sau utilizate pentru a favoriza și finanța în mod ascuns anumite instituții media care prezintă guvernul în lumină favorabilă. Reglementarea în acest domeniu este fragmentată și limitată, în multe state membre lipsesc norme specifice, iar cele existente au un domeniu de aplicare diferit, ceea ce afectează certitudinea juridică și creează riscul unor decizii arbitrare sau discriminatorii"*.

Regulamentul european privind libertatea mass-mediei definește publicitatea de stat drept (19) *„plasarea, publicarea sau difuzarea, în orice serviciu mass-media, a unui mesaj promoțional sau de autopromovare, sau a unui anunț public sau campanii de informare, în mod normal în schimbul unei plăți sau al unei retribuții, de către, pentru sau în numele [...] unei autorități sau entități publice [...]"*.

De asemenea, în partea de considerente, se menționează că definiția publicității de stat nu va include anunțurile oficiale care sunt justificate de un motiv imperativ de interes public, cum ar fi mesajele de urgență transmise de autoritățile publice care sunt necesare, de exemplu, în caz de dezastre naturale sau crize sanitare, accidente sau alte incidente neprevăzute care pot cauza prejudicii cetățenilor.

RELM asigură că publicitatea de stat face în mod sistematic obiectul unor norme prestabilite privind transparența, în

special în ceea ce privește beneficiarii și sumele cheltuite, precum și alocarea echitabilă a resurselor financiare pentru astfel de publicitate. Articolul 25 stipulează că *„fondurile publice sau orice altă retribuție sau alt avantaj pus la dispoziție de autoritățile publice furnizorilor de servicii mass-media pentru publicitate se acordă în conformitate cu criterii transparente, obiective, proporționale și nediscriminatorii și prin proceduri deschise, proporționale și nediscriminatorii”*.[53]

De asemenea, conform RELM, autoritățile competente trebuie să facă publice următoarele informații: (a) denumirile juridice ale furnizorilor de servicii media de la care au fost achiziționate serviciile de publicitate; (b) suma anuală totală cheltuită, precum și sumele cheltuite per furnizor de servicii media, iar autoritățile sau organele naționale de reglementare să monitorizeze cheltuielile din fondurile publice pentru publicitatea de stat pe piețele media.

Raportul Comisiei Europene privind statul de drept pentru anul 2022, de asemenea, abordează publicitatea de stat făcând referire la eforturile Croației, Austriei, Maltei și Ciprului pentru a reglementa, controla sau reduce publicitatea de stat.[54] Rezultatele Monitorului pluralismului mass-mediei (MPM), un studiu comparativ care cuprinde 32 de țări europene, indică faptul că publicitatea de stat *„...rămâne un domeniu de îngrijorare și de risc conex pentru majoritatea țărilor incluse în Monitor”*. MPM 2023 a fost implementat în 27 de țări din UE, precum și în Albania, Muntenegru, Republica Macedonia de Nord, Serbia și Turcia.[55] Potrivit constatărilor MPM 2022, în țările în care publicitatea de stat este reglementată, normele sunt stipulate în legile generale privind achizițiile publice. Cu toate acestea, chiar și în aceste cazuri, prevederile legale *„...nu acoperă toate cheltuielile pentru publicitatea de stat și nu oferă o protecție suficientă împotriva distribuției preferențiale sau părtinitoare”*.

8.3 Protecția jurnaliștilor

Regulamentul european privind libertatea mass-mediei propune anumite soluții pentru a proteja jurnaliștii și editorii de interferențe nejustificate și pentru a le păstra dreptul de a asigura confidențialitatea surselor de informare și integritatea comunicărilor lor. Această protecție consolidează încrederea în activitatea jurnalistică și promovează informarea imparțială, vitală pentru furnizarea unor știri corecte, care este deosebit de importantă în contextul național.

De asemenea, RELM urmărește să reducă riscurile de interferență nejustificată în deciziile editoriale individuale și să asigure imparțialitatea conținutului programelor de știri, fără ca acestea să fie afectate de presiuni politice sau comerciale. Această funcție asigură integritatea jurnalistică și permite diseminarea informațiilor de încredere ceea ce poate contribui, în cele din urmă, la creșterea nivelului de încredere în mass-media și îmbunătățirea situației economice a angajaților.

În același timp, RELM subliniază importanța transparenței proprietății mass-media, asigurând informarea publicului cu privire la potențialele conflicte de interese și încurajând luarea deciziilor în cunoștință de cauză cu privire la sursele de informații. Acest lucru este de o importanță crucială pentru promovarea pluralismului mediatic și pentru prevenirea monopolizării informațiilor, o altă precondiție importantă pentru o participare autentică a publicului și pentru încurajarea integrității jurnalistice.

Totodată, RELM urmărește să atenueze restricțiile naționale privind sursele și comunicările jurnaliștilor, permițând o activitate mai eficientă de colectare și diseminare a informațiilor. Aceste prevederi au scopul să îmbunătățească calitatea și diversitatea serviciilor mass-media și să contribuie la crearea unui spațiu mediatic dinamic și democratic. Un element nou abordat de RELM, relevant în contextul securității digitale a jurnaliștilor, ține de implementarea programelor spion care pot încălca dreptul la viața privată a jurnaliștilor și a altor profesioniști din domeniul mediatic. Drepturile furnizorilor de servicii mass-media sunt reglementate în Articolul 4.

„Articolul 4 Drepturile furnizorilor de servicii mass-media

1. *Furnizorii de servicii mass-media au dreptul de a-și exercita activitățile economice pe piața internă fără alte restricții decât cele permise în temeiul dreptului Uniunii.*
2. *Statele membre respectă libertatea editorială efectivă și independența furnizorilor de servicii mass-media în exercitarea activităților lor profesionale. Statele membre, inclusiv autoritățile și organismele naționale de reglementare ale acestora nu intervin și nu încearcă să influențeze politicile și deciziile editoriale ale furnizorilor de servicii mass-media.*
3. *Statele membre se asigură că sursele jurnalistice și comunicările confidențiale sunt protejate în mod efectiv. Statele membre nu iau niciuna dintre următoarele măsuri:*

   (a) să oblige furnizorii de servicii mass-media sau personalul lor editorial să divulge informații legate de surse jurnalistice sau de comunicări confidențiale sau care ar putea să le identifice sau să oblige orice persoane care, din cauza relației lor obișnuite sau profesionale cu un furnizor de servicii mass-media sau cu personalul editorial al acestuia, ar putea deține astfel de informații, să le divulge;

   (b) să rețină, să sancționeze, să intercepteze sau să cerceteze furnizorii de servicii mass-media ori personalul editorial al acestora sau să îi supună pe aceștia sau sediile lor comerciale sau private supravegherii sau percheziției și punerii sub sechestru, pentru a obține informații legate de surse jurnalistice sau de comunicări confidențiale sau care ar putea să le identifice, sau să rețină, să sancționeze, să intercepteze sau să cerceteze orice persoane care, din cauza relației

lor obișnuite sau profesionale cu un furnizor de servicii mass-media sau cu personalul editorial al acestuia, ar putea deține astfel de informații sau să le supună pe acestea sau sediile comerciale sau private ale acestora supravegherii sau percheziției și punerii sub sechestru, pentru a obține astfel de informații;

(c) să instaleze un software de supraveghere intruziv, pe orice material, dispozitiv digital, mașină sau instrument utilizat de furnizorii de servicii mass-media, de personalul editorial al acestora sau de orice persoane care, din cauza relației lor obișnuite sau profesionale cu un furnizor de servicii mass-media sau cu personalul editorial al acestuia, ar putea deține informații legate de sursele jurnalistice sau de comunicările confidențiale sau capabile să le identifice."

Se recomandă integrarea acestor aspecte în secțiunile corespunzătoare ale Codului serviciilor media audiovizuale și ale Legii privind libertatea de exprimare, în special în ceea ce privește reținerea sau supravegherea, percheziția și sechestrarea.

Principalele constatări și recomandări

Articolul 30 din Codul serviciilor media audiovizuale trebuie modificat astfel încât să reflecte principiile și standardele introduse de Regulamentul european privind libertatea mass-mediei.

„Sistemele și metodologiile de măsurare a audienței trebuie să respecte principiile transparenței, imparțialității, incluziunii, proporționalității, nediscriminării și caracterului verificabil".

Articolul 30 trebuie să prevadă obligativitatea asigurării transparenței metodologiei utilizate la măsurarea audienței.

Autoritatea de reglementare trebuie să încurajeze furnizorii de sisteme de măsurare a audienței să elaboreze, în consultare cu furnizorii de servicii mass-media, organizațiile lor reprezentative și orice alte părți interesate, coduri de conduită pentru a se conforma cu RELM, inclusiv prin promovarea auditurilor independente și transparente.

Legislația națională ar trebui modificată pentru a include normele și principiile introduse de Regulamentul european privind libertatea mass-mediei cu privire la publicitatea de stat, dacă acestea încă nu există.

Pentru aceasta este nevoie de inclus definiția publicității de stat.

Asigurarea corectitudinii alocării fondurilor publice prin introducerea următoarei prevederi: „fondurile publice sau orice altă retribuție sau alt avantaj pus la dispoziție de autoritățile publice furnizorilor de servicii mass-media în scopuri publicitare se acordă în conformitate cu criterii transparente, obiective, proporționale și nediscriminatorii și prin proceduri deschise, proporționale și nediscriminatorii".

Introducerea măsurilor de transparență: informațiile care urmează a fi făcute publice de către autoritățile competente: (a) denumirile juridice ale furnizorilor de servicii media de la care au fost achiziționate servicii de publicitate; (b) suma anuală totală cheltuită, precum și sumele cheltuite per fiecare furnizor de servicii media.

Codul serviciilor media audiovizuale și Legea cu privire la libertatea de exprimare trebuie modificate în conformitate cu Regulamentul european privind libertatea mass-mediei pentru a consolida libertatea și protecția jurnaliștilor.

9 Referințe

1 Consiliul Audiovizualului (2024): Regulamentul privind conținuturile audiovizuale

2 Legea Republicii Moldova cu privire la libertatea de exprimare

3 Legea Republicii Moldova privind comerțul electronic

4 Legea Republicii Moldova nr. 62 din 17-03-2022 cu privire la publicitate

5 Regulamentul (UE)2024 privind transparența și vizarea unui public-țintă în publicitatea politică

6 Legea Republicii Moldova nr. 62 din 17-03-2022 cu privire la publicitate

7 CDL-AD(2022)02624, Republica Moldova, Opinia Comisiei de la Veneția cu referire la amendamentele la Codul serviciilor media audiovizuale și la alte acte normative, inclusiv la interzicerea simbolurilor asociate și utilizate în acțiuni militare de agresiune, adoptată pe 24 octombrie 2022, §92. https://www.constcourt.md/public/files/file/comisia_venetia/2022/CDL-AD2022026.pdf

8 Necesitățile juridice și o foaie de parcurs pentru Republica Moldova pentru a-și proteja eficient poporul împotriva propagandei, manipulării și dezinformării: studiu, Andrei Richter, Universitatea Comenius, Slovacia, 2023, publicat de Institutul de Politici Publice.

9 A se vedea studiul Richter (2023).

10 Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Combaterea dezinformării online: o abordare europeană", 26.4.2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0236

11 Recomandarea CM/Rec(2022)16[1] a Comitetului de Miniștri către statele membre privind combaterea discursului de ură, adoptată la 20 mai 2022 https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2022-16-on-combating-hate-speech-romanian-versio/1680a9b671

12 https://consiliuaudiovizual.md/news/ca-a-aprobat-metodologia-de-monitorizare-a-discursului-de-ura/

13 Codul editorial al The Guardian, Marea Britanie: https://www.theguardian.com/guardian/article/0,5814,642387,00.html

14 A se vedea, de exemplu, Ghidul privind alegerile al autorității de reglementare din Irlanda Coimisiún na Meán: https://www.cnam.ie/coimisiun-na-mean-publishes-updated-guidelines-for-broadcast-coverage-of-elections/

15 Ratificată de Republica Moldova în 2010: https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html

16 Recomandarea Rec(2000)23 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii. https://rm.coe.int/16804e0322.See

17 Document de lucru al Comisiei - Raport analitic în urma Comunicării Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu. Avizul Comisiei privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană Link

18 OSCE (2021): Analiza juridică asupra legii de modificare a Codului serviciilor media audiovizuale a Republicii Moldova. Realizată la comanda Biroului OSCE pentru libertatea presei de către Dr. Joan Barata Mir, decembrie 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/509792.pdf

19 În baza unei recenzii efectuate de acest autor pentru Analiza cadrului legislativ național și a modificărilor propuse la Legea serviciilor media audio și audiovizuale în vederea conformării cu Directiva (UE) 2018/1808 privind serviciile mass-media audiovizuale și standardele europene relevante, efectuată în cadrul proiectului „UE pentru libertatea de exprimare: alinierea legislației naționale în domeniul mass-mediei la acquis-ul UE și la standardele mass-media" în Macedonia de Nord.
A se vedea și baza de date SMAV a Observatorului European al Audiovizualului pentru analiza prevederilor similare în toate statele membre ale UE.

20 Directiva 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege au acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) având în vedere evoluția realităților pieței, modificată prin Directiva (UE) 2018/1808.

21 Citat din: Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Machet E., McNulty B. (2021). Media regulatory authorities and the challenges of cooperation, IRIS Plus, Observatorul European al Audiovizualului, Strasbourg.

22 *Ibid*

23 Pentru mai multe detalii a se vedea Towards Coregulation of Harmful Content Online in Bosnia and Herzegovina. A study of European standards and co-regulatory practices for combating harmful content online, 2023, autori - experții Consiliului Europei Deirdre Kevin și Asja Rokša- Zubčević.

24 Așa cum prevede noua legislația UE care urmează a fi adoptată în acest domeniu: Legiuitorii UE au ajuns la un acord provizoriu privind normele de combatere a violenței de gen și de protecție a victimelor acesteia, în special a femeilor și a victimelor violenței domestice. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240205IPR17412/first-ever-eu-rules-on-combating-violence-against-women-deal-reached

25 Protecția minorilor pe platformele de partajare a materialelor video: verificarea vârstei și control parental, Observatorul European al Audiovizualului, Strasbourg, 2023. https://rm.coe.int/the-protection-of-minors-on-vsps-age-verification-and-parental-control/1680af0788

26 Proiectul Codului și documentul de consultare pot fi accesate aici: https://www.cnam.ie/wp-content/uploads/2023/12/Draft_Online_Safety_Code_Consultation_Document_Final.pdf

27 Amnesty International ('Driven into the darkness -How TikTok encourages self-harm and suicidal ideation' https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/11/tiktok-risks-pushing-children-towards-harmful-content/

28 Comisia deschide proceduri oficiale împotriva TikTok în temeiul Actului legislativ privind serviciile digitale. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_24_926

29 Comisia Europeană (2023): Report on Moldova

30 Regulamentul (UE) 2024/1083 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 aprilie 2024 de stabilire a unui cadru comun pentru serviciile mass-media în cadrul pieței interne și de modificare a Directivei 2010/13/UE (Regulamentul european privind libertatea mass-mediei). Text cu relevanță pentru SEE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083

31 Comisia Europeană (1999): Rezoluția Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului la 25 ianuarie 1999, privind difuzarea de programe publice Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States (25 January 1999) concerning public service broadcasting (1999/C 30/01).

32 Recomandarea CM/Rec(2007)3 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind misiunea furnizorului public de servicii media în societatea informațională

33 Recomandarea CM/Rec(2018)1[1] a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul mass-mediei și transparența proprietății mass-mediei

34 Rezoluția 2255 (2019) a Adunării Parlamentare privind furnizorul public de servicii media în contextul dezinformării și propagandei

35 Recomandarea nr. R (96) 10 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune. https://trm.md/files/docs/Rec%20Nr.96%20(10).pdf

36 Legea privind radioul și televiziunea din Slovenia (ZRTVS-1), modificată în 2022. LINK

37 Legea serviciilor publice media din Serbia, modificată în 2022. LINK

38 Recomandarea 1878 (2009) privind asigurarea finanțării serviciului public de radiodifuziune http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en

39 Recomandarea CM/Rec(2018)1[1] a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul mass-mediei și transparența în ceea ce privește proprietatea asupra mass-mediei https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13

40 EBU (2015): Legal Focus: Public Funding Principles for Public Service Media. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund_EN.pdf

41 Finanțarea furnizorilor publici de servicii media (Funding of Public Service Media). Serviciul de informații media al EBU, martie 2022. Versiune publică

42 Raportul Future of Media Commission (2022), creată de Guvernul Irlandei în 2020.

43 Comisia Europeană (1999): Rezoluția Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului la 25 ianuarie 1999, privind difuzarea de programe publice Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States (25 January 1999) concerning public service broadcasting (1999/C 30/01).

44 CE (2021): Analiza juridică asupra legii de modificare a Codului serviciilor media audiovizuale a Republicii Moldova. Realizată la comanda Biroului OSCE pentru libertatea presei de către Dr Joan Barata Mir, decembrie 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/509792.pdf

45 Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., *Governance and independence of public service media, IRIS Plus*, Observatorul European al Audiovizualului, Strasbourg, februarie 2022 https://rm.coe.int/iris-plus-2022en1-governance-and-independence-of-public-service-media/1680a59a76

46 Recomandarea Nr. R (96) 10 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune LINK

47 Recomandarea CM/Rec(2012)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la guvernanța serviciilor publice în domeniul mass-mediei (15 februarie 2012) LINK

48 DOCUMENT DE LUCRU AL COMISIEI - Raport analitic în urma Comunicării Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu. Avizul Comisiei privind cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană Link

49 OSCE (2021): Analiza juridică asupra legii de modificare a Codului serviciilor media audiovizuale a Republicii Moldova. Realizată la comanda Biroului OSCE pentru libertatea presei de către Dr Joan Barata Mir, decembrie 2021, https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/509792.pdf

50 Regulamentul (EU) 2024/1083 - Regulamentul european privind libertatea mass-mediei – Text cu relevanță pentru SEE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083

51 Regulamentul (UE) 2024/1083 - Regulamentul european privind libertatea mass-mediei - Text cu relevanță pentru SEE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401083

52 *Ibid*

53 *Ibid*

54 Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept, 2022, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0500&from=EN

55 MPM 2023: https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/ Ce este publicitatea de stat și de ce reprezintă o problemă pentru libertatea mass-mediei în Europa? Centrul pentru Pluralism și Libertatea Media, Florența https://cmpf.eui.eu/what-is-state-advertising-and-why-is-it-a-problem-for-media-freedom/