



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE ȘI INTEGRĂRII EUROPENE
AL REPUBLICII MOLDOVA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND EUROPEAN INTEGRATION
OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Str. 31 August 1989 80, MD-2012 Chișinău • Tel: (373 22) 233940 • Fax: (373 22) 232302 • <http://www.mfa.gov.md>

Nr. DM/3/352.2/ 6452 " 4 " 06 2018

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, se transmite alăturat scrisoarea dnei Silvia Grundmann, Șef al Departamentului pentru mass-media și Internet al Consiliului Europei, adresată dlui Andrian Candu, Președinte al Parlamentului Republicii Moldova, prin care se expediază expertiza juridică a CoE pe marginea proiectului Codului serviciilor media audiovizuale.


Tatiana Molcean
Secretar de stat

Anexă: menționată, 16 file.

Red. Petru Alexei
Tel/Fax: 022 578 310
e-mail: petru.alexei@mfa.md

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>1286</u>		
"04"	<u>06</u>	20 <u>18</u>
Ora _____		



DGI(2018)05
Strasbourg, 30 mai 2018

**AVIZUL¹ DIRECȚIEI GENERALE DREPTURILE OMULUI ȘI STATUL DE DREPT
SOCIETATEA INFORMAȚIONALĂ ȘI ACȚIUNE ÎMPOTRIVA CRIMINALITĂȚII
DEPARTAMENTUL SOCIETĂȚII INFORMAȚIONALE**

**elaborat în baza analizei experților independenți ai Consiliului Europei
Jean-François Furnémont și Eve Salomon**

PRIVIND

Proiectul de Cod al serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova

¹ Acest document a fost elaborat de experții Consiliului Europei și revizuit de Secretariatul Consiliului Europei în cadrul Proiectului comun al Consiliului Europei și al Uniunii Europene „Promovarea libertății și pluralismului mass-mediei în Republica Moldova”. Opiniile exprimate în acest document nu pot fi luate în considerare pentru a reflecta opinia oficială a niciuneia dintre părți.

Conținut

1.	Rezumat	3
2.	Introducere	5
3.	Comentarii generale privind proiectul și contextul elaborării acestuia	7
4.	Observații detaliate privind articolele	8
4.1	Capitolul 1 – Dispoziții generale	8
4.2	Capitolul 2 – Principiile comunicării audiovizuale	9
4.3	Capitolul 3 – Serviciile media audiovizuale liniare	10
4.4	Capitolul 4 – Furnizorii publici de servicii media	12
4.5	Capitolul 5 – Furnizorii publici naționali de servicii media	12
4.6	Capitolul 6 – Furnizorii comunitari de servicii de radiodifuziune	13
4.7	Capitolul 7 – Distribuitorii de servicii media	13
4.8	Capitolul 8 – Servicii media audiovizuale neliniare	13
4.9	Capitolul 9 – Comunicările comerciale audiovizuale	14
4.10	Capitolul 10 – Consiliul Audiovizualului	14
4.11	Capitolul 11 – Prevederi finale și tranzitorii	16

1. Rezumat

Proiectul de Cod reprezintă o îmbunătățire foarte necesară și semnificativă a legislației actuale, iar autorii recomandă insistent adoptarea acestuia de către Parlamentul Republicii Moldova sub rezerva unor modificări relativ minore.

Observațiile detaliate pe marginea unui șir de articole sunt prezentate în Capitolul 4 din prezentul aviz. Principalele motive de îngrijorare sunt următoarele:

Capitolul 1 - Dispoziții generale

Majoritatea definițiilor sunt inspirate din Directiva privind serviciile media audiovizuale (și în conformitate cu aceasta) și, prin urmare, necesită observații limitate. Cele câteva comentarii furnizate sunt în principal destinate să ofere mai multă claritate și securitate juridică. Unele dintre acestea ar putea fi pur și simplu legate de probleme de traducere.

Capitolul 2 - Principiile comunicării audiovizuale

Sunt recomandate anumite clarificări pentru a evita orice abuz potențial de reglementare sau de alt gen, care ar putea interfera cu libertatea de exprimare.

Se recomandă ca o parte detaliată a Articolului 13 din proiectul Codului să fie eliminată și inclusă în regulamentele Consiliului Audiovizualului.

În cele din urmă, ar trebui să fie prevăzută adoptarea unui sistem de coreglementare prin intermediul regulamentelor Consiliului Audiovizualului.

Capitolul 3 - Servicii media audiovizuale liniare

Sunt recomandate anumite măsuri de precizare.

Se sugerează ca reînnoirea licențelor de difuzare să nu se limiteze doar la o singură dată; atât timp cât condițiile de licență sunt respectate, nu ar trebui să existe o limită a numărului de reînnoiri ale unei licențe. Acest lucru ar aduce beneficii nu doar companiilor de radiodifuziune, ci ar putea îmbunătăți calitatea programelor pentru public.

Se sugerează ca, în cazul în care Consiliul Audiovizualului stabilește că titularul unei licențe de difuzare deține o situație dominantă, să se instituie o conciliere pentru a se ajunge la un acord cu privire la căile de atac (inclusiv posibilitatea de a recurge la măsuri comportamentale și structurale) pentru a asigura furnizarea continuă a pluralității de opinii către public. Consiliul Audiovizualului va impune sancțiuni doar în cazul în care concilierea eșuează.

Capitolul 4 - Furnizorii public de servicii media

Furnizorii publici de servicii media ar trebui să aibă competențe explicite de a cumpăra și vinde programe.

Ar trebui să se acorde atenție extinderii misiunii de programare.

Capitolul 5 - Furnizorii publici naționali de servicii media

O serie de recomandări sunt făcute pentru a îmbunătăți eficacitatea operațională și guvernanta furnizorilor publici naționali de servicii media și pentru a asigura o separare adecvată a competențelor Consiliului de Supraveghere de cele ale executivului.

Printre acestea se numără restrângerea posibilității de concediere a directorului general, reducerea rolului Parlamentului în înstrăinarea bunurilor, sugestiile referitoare la termene, condițiile de demitere și remunerare a membrilor Consiliului de Supraveghere și recomandarea unei mai mari transparențe a raportului anual.

Capitolul 6 - Furnizorii comunitari de servicii de radiodifuziune

Codul urmează să stipuleze clar dacă radiodifuzorul comunitar poate difuza sau nu publicitate comercială.

Capitolul 7 - Distribuitori de servicii media

Nu este un lucru obișnuit ca platformele de distribuție să necesite autorizare, ci doar notificare. Cu toate acestea, în cazul în care nu există acorduri internaționale în vigoare pentru a face față unor servicii inacceptabile retransmise din alte țări, sistemele de autorizare pot oferi o metodă eficientă de tratare a conținutului, care nu ar fi fost permis dacă era produs pe plan intern.

Capitolul 8 - Servicii media audiovizuale neliniare

Sunt recomandate unele modificări minore pentru clarificare.

Capitolul 9 - Comunicări comerciale audiovizuale

Ar trebui inclusă o prevedere pentru coreglementare, de asemenea, ar trebui adăugate trimiteri la interzicerea comunicării comerciale pentru țigări electronice și trebuie reexaminată scutirea totală pentru publicitatea politică.

Capitolul 10 - Consiliul Audiovizualului

Ar trebui incluse dispoziții care să permită reglementarea platformelor de partajare video.

Sunt incluse o serie de recomandări privind capacitatea, incompatibilitățile și demiterea din funcție a membrilor Consiliului Audiovizual.

Raportul privind activitatea financiară a Consiliului Audiovizual ar trebui, de asemenea, să fie publicat pe pagina web a instituției.

Procesul de sancționare ar putea fi îmbunătățit prin acordarea unui timp mai mare pentru apărare și prin publicarea unei decizii privind încălcarea unei condiții de licență sau a obligației de a constitui o sancțiune (minoră) în sine.

Capitolul 11 - Dispoziții finale și tranzitorii

Acestea sunt binevenite.

2. Introducere

Acest aviz analizează, la solicitarea Direcției mass-media și internet/ Departamentului pentru societatea informațională dacă proiectul Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova (în continuare, proiectul de Cod) este în conformitate cu standardele Consiliului Europei cu privire la libertatea și pluralismul mediei și, în special, cu următoarele texte:

- Recomandarea CM/Rec(2018)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul mass-mediei și transparența proprietății mass-mediei;
- Recomandarea CM/Rec(2016)4 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind protecția jurnalismului și siguranței jurnaliștilor și a altor actori mass-media;
- Declarația Comitetului de Miniștri privind guvernarea serviciilor publice de mass-media (15 februarie 2012);
- Recomandarea CM/Rec(2012)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind guvernarea serviciilor publice de mass-media;
- Recomandarea CM/Rec(2011)7 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind o nouă noțiune a mass-mediei;
- Recomandarea 1897(2010) a Adunării Parlamentare privind respectarea libertății presei;
- Recomandarea 1878(2009) a Adunării Parlamentare privind finanțarea serviciului public de radiodifuziune;
- Recomandarea 1855(2009) a Adunării Parlamentare privind reglementarea serviciilor media audiovizuale;
- Recomandarea CM/Rec(2009)5 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile de protecție a copiilor împotriva conținutului și comportamentului dăunător și promovarea participării lor active la noul mediu de informare și comunicare;
- Declarația Comitetului Miniștrilor privind rolul mass-mediei comunitare în promovarea coeziunii sociale și a dialogului intercultural (11 februarie 2009);
- Declarația Comitetului de Miniștri privind independența și funcțiile autorităților de reglementare în sectorul radiodifuziunii (26 martie 2008);
- Recomandarea CM/Rec(2007)15 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile referitoare la mediatizarea campaniilor electorale;
- Recomandarea CM/Rec(2007)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind promovarea libertății de exprimare și informare în noul mediu de informare și comunicare;
- Recomandarea Rec(2007)3 a Comitetului de Miniștri privind misiunea mass-media publice în societatea informațională;

- Recomandarea CM/Rec(2007)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul media și diversitatea conținutului media;
- Declarația Comitetului de Miniștri privind protecția rolului mass-media în democrație în contextul concentrării mass-mediei (31 ianuarie 2007);
- Declarația Comitetului de Miniștri privind garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune în statele membre (27 septembrie 2006);
- Recomandarea 1641(2004) a Adunării Parlamentare privind serviciul public de radiodifuziune;
- Declarația Comitetului de Miniștri privind libertatea dezbaterii politice în presă (12 februarie 2004);
- Recomandarea Rec(2000)23 a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare în sectorul radiodifuziunii;
- Recomandarea nr. R(99)1 a Comitetului de Miniștri privind măsurile de promovare a pluralismului media;
- Recomandarea nr. R(96)10 a Comitetului de Miniștri privind garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune.

Luând în considerare ambiția autorilor proiectului de a 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 media audiovizuale – în continuare, „Directiva”), acest aviz analizează, de asemenea, conformitatea proiectului cu Directiva.

3. Comentarii generale privind proiectul și contextul elaborării acestuia

Proiectul de Cod a fost elaborat după câteva tentative eșuate de a revizui cadrul de reglementare pentru serviciile media audiovizuale și cu 10 ani mai târziu după adoptarea Directivei (adoptată în 2007 și coordonată în 2010). Experții accentuează importanța primordială de a finaliza reforma propusă pentru a substitui Codul actual al audiovizualului, care este complet depășit (ultima reformă ambițioasă adoptată datează din 2006, adică din perioadă anterioară adoptării Directivei și chiar apariției rețelelor sociale și a serviciilor neliniare), printr-un cadru de reglementare care nu doar că va fi în conformitate cu standardele Consiliului Europei și acquis-ul comunitar, ci și va crea un cadru juridic și de reglementare potrivit pentru dezvoltarea unui sector audiovizual prosper și pluralist în Republica Moldova și pentru răspunsurile adecvate în domeniul reglementării la amenințările actuale la adresa pluralismului mass-mediei, ba mai mult, a democrației însăși.

Experții au fost informați cu privire (și uneori au contribuit) la numeroasele inițiative care au fost întreprinse de experții locali implicați în elaborarea proiectului de Cod pentru a se asigura de caracterul incluziv al procesului de elaborare de la început și până la prezentarea acestuia în Parlament. Experții pot mărturisi că aceste discuții au reprezentat o contribuție esențială la calitatea generală a proiectului și înțelegerea, acceptarea și susținerea generală a acestuia de către părțile interesate, precum și conexiunea acestuia cu așteptările din partea societății civile. În același spirit este de evidențiat și calitatea, deschiderea și angajamentul echipei locale de experți.

În cele din urmă, experții doresc să atragă atenția Parlamentului Republicii Moldova asupra importanței progresului înregistrat de proiect în materie de mecanisme destinate să faciliteze dezvoltarea industriei audiovizualului, să promoveze guvernarea radiodifuzorilor publici și să creeze condiții pentru dezvoltarea unei autorități de reglementare cu adevărat independente, imparțiale, responsabile, transparente, deschise, eficiente, competente și agile, care într-adevăr va avea drept scop apărarea interesului public. Prin urmare, este esențial să se asigure că aceste prevederi nu sunt trecute cu vederea în timpul procesului legislativ: fără evoluțiile legislative menționate anterior, noul cadru de reglementare nu va fi pus în vigoare, iar problemele identificate de curând pe piața audiovizualului din Republica Moldova probabil vor continua.

4. Observații detaliate privind articolele

4.1. Capitolul 1 - Dispoziții generale

Majoritatea definițiilor sunt inspirate de (și în conformitate cu) Directiva și, prin urmare, necesită observații limitate. Câteva dintre comentariile furnizate mai jos au în principal menirea de a oferi mai multă claritate și securitate juridică. Unele dintre acestea ar putea fi, pur și simplu, legate de probleme de traducere.

Definiția *„eveniment de importanță majoră”* se referă la evenimente *„care pot prezenta interes major pentru o parte substanțială a publicului”*. Din motive de claritate, sugerăm să înlocuiți cuvintele *„pot prezenta”* prin *„sunt considerate a fi de”*. Având în vedere alineatul 52 din Directivă și pentru a clarifica domeniul de aplicare a măsurii, sugerăm, de asemenea, să se adauge că aceste evenimente *„sunt organizate în prealabil de un organizator de evenimente care are dreptul legal de a vinde drepturile aferente acestor evenimente”*.

Definiția termenului *„ore de maximă audiență”* este relativ extinsă. În special, îndemnăm autorii să analizeze dacă acesta este într-adevăr proporțional, având în vedere obiceiurile telespectatorului local, să se stabilească faptul că perioada între orele 06:00 și 24:00 în zilele de sâmbătă, duminică și sărbători va fi considerată ca ore de maximă audiență.

Termenul *„local”* este folosit în două moduri diferite: mai întâi într-un sens geografic (pentru a determina diferența dintre furnizorii de servicii media locale, regionale și naționale) și apoi în sens național (pentru a determina ce reprezintă un program audiovizual moldovenesc/intern). În acest din urmă caz și pentru a evita confuzia, sugerăm mai curând utilizarea termenului *„program audiovizual intern”* decât *„program audiovizual local”*.

Termenul *„program audiovizual local”* (în sensul său național) este definit de două ori: o dată în Articolul 1 și a doua oară în Articolul 4. Vă recomandăm să oferiți o definiție unică și să includeți toate definițiile în Articolul 1, lăsând, în același timp, Articolul 4 pentru a detalia obligațiile în materie de difuzare a unor astfel de programe.

Aceeași observație este valabilă pentru:

- termenul *„opere audiovizuale europene”*: definiția trebuie furnizată o singură dată în Articolul 1, permițând astfel fuziunea celor două definiții și lăsând Articolul 6 pentru a detalia obligațiile în materie de difuzare a unor astfel de programe.
- termenul *„serviciu media audiovizual neliniar”*: definiția trebuie prezentată o singură dată în Articolul 1, permițând astfel îmbinarea celor două definiții și eliminând Articolul 57(1).

4.2. Capitolul 2 - Principiile comunicării audiovizuale

Articolul 7(2) se referă la dreptul publicului la libertatea de exprimare. Vă sugerăm să adăugați o precizare: „care include dreptul de a primi informații”.

Articolul 7(6) interzice transmisia sau retransmisia serviciilor „care au ca efect îngrădirea libertății de exprimare”. Vă recomandăm să excludeți această prevedere, deoarece este neclară și deschisă abuzului. Proiectul de Cod stabilește, în altă parte, cerințele în materie de conținut și restricțiile pentru servicii și este inutil și nefolositor să existe o prevedere atât de vagă, care să nu prezinte claritate juridică.

Articolul 9(2) prevede protecția surselor de informare ale jurnaliștilor. „Jurnaliștii” nu sunt definiți, dar recomandăm ca termenul să fie interpretat pe larg pentru a include ‘jurnaliștii cetățeni’, precum și cei care lucrează pentru instituții media mai formale.

La Articolul 10(3) Codul trebuie să precizeze că orice încălcare a normelor privind protecția jurnaliștilor ar trebui să fie pedepsită în conformitate cu *Codul Penal* (conform recomandării Consiliului Europei CM/Rec(2016)4 privind protecția jurnalismului și siguranța jurnaliștilor și a altor actori din domeniul media).

Articolul 10(4) pare să sugereze că oportunitatea sesizării autorităților competente pe marginea presupuselor cazuri de amenințări, presiuni sau intimidări ale jurnaliștilor va fi determinată de Consiliul Audiovizualului. Acest fapt poate fi prevăzut *în plus față de*, dar nu *în locul* accesului direct al jurnaliștilor la organele de drept. Este important ca Consiliul Audiovizualului să nu aibă rolul de mediator pentru a determina dacă un presupus act este sau nu penal.

Articolul 11(2)(c) interzice conținutul care prezintă apologetic „regimul comunist”. Deoarece comunismul servește ca o formă de guvernare în mai multe țări și într-adevăr există un partid comunist activ în Republica Moldova, interzicerea programelor care susțin comunismul ar fi o încălcare a libertății de exprimare. Prin urmare, recomandăm modificarea acestui articol pentru a elimina trimiterea la „regimul comunist” în vederea plasării clare a prevederii în limitele acceptabile pentru a proteja demnitatea umană.

Articolul 13 este intitulat „Asigurarea informării corecte”. Aceasta poate fi o problemă de traducere, dar „corectitudinea” este un concept care poate fi abuzat în mod grav; istoria a arătat că ceea ce este considerat „corect” într-o zi, este demonstrat ca fiind greșit a doua zi. Recomandăm schimbarea accentului în acest articol pe „obiectivitate și exactitate” și eliminarea referințelor la „corect” și „corectitudine” (substituindu-le prin „exact” și „exactitate”).

În plus, articolul conține prea multe norme operaționale detaliate pentru o lege. Articolul 13(15) impune Consiliului Audiovizualului să instituie un Regulament privind conținutul audiovizual și, deci, majoritatea prevederilor Articolului 13 ar trebui să se regăsească într-un astfel de regulament. Recomandăm ca articolul 13

să conțină alineatele (1), (2), (12), (13), (14) și (15). Alineatele (3) - (11) conțin niște prevederi detaliate care se referă la alineatele (1) și (2) și ar trebui transferate în Regulamentul Consiliului Audiovizualului.

Articolul 14(1) atribuie dreptul la replică pentru toate părțile; această prevedere este prea generală. Directiva precizează că dreptul se extinde asupra acelor „ale căror interese legitime, în special reputația și bunul nume, au fost afectate de o afirmație de fapte incorecte”. Prin urmare, dreptul la replică se referă la posibilitatea de a corecta inexactitățile. Vă sugerăm să adoptați formularea din Directivă.

Articolul 15 (11) (g) se referă la promovarea coreglementării în cazul minorilor. În proiectul de Cod nu există altă referire la coreglementare. Subsecțiunea se referă, de asemenea, la promovarea „în temeiul recomandărilor, crearea și actualizarea cataloagelor pentru minori și a cataloagelor cu autorizare individuală prealabilă”. Nu este clar ce este aceasta, dar, în orice caz, nu există o referire în altă parte a Codului. Ar fi ideal dacă prevederile de bază privind crearea unui cadru de coreglementare ar fi incluse în Cod sau dacă, cel puțin, Consiliului Audiovizualului i-ar fi fost acordată competența de a stabili regulamente pe acest subiect.

Articolul 16 (3)(b) se referă la „programe de importanță majoră”. Acestea sunt aceleași ca și în Articolul 20? În caz contrar, termenul ar trebui fie clarificat, fie supus interpretării în cadrul Regulamentului relevant al Consiliului Audiovizualului.

Articolul 20 (2) ar trebui să stipuleze că evenimentele de importanță majoră trebuie să fie difuzate cu titlu gratuit, conform cerințelor Directivei.

4.3 Capitolul 3 - Serviciile media audiovizuale liniare

Conform Codului actual, licențele de emisie sunt acordate pentru 6 sau 7 ani, în funcție de tipul de serviciu furnizat. Salutăm propunerea de aliniere a duratei fiecărei licențe de emisie pentru toate serviciile, precum și extinderea duratei licenței de emisie la 9 ani. Activitățile de emisie necesită un nivel ridicat al investiției inițiale și, prin urmare, o licență de emisie poate fi profitabilă numai după o perioadă lungă de timp. De asemenea, este potențial benefic pentru public: un furnizor de servicii a cărui activitate economică este asigurată pentru o perioadă mai lungă de timp va putea oferi un program de o calitate și diversitate în creștere.

Articolul 26 se referă la o prelungire a licenței de emisie „*prin lege*” [nota traducătorului: în versiunea în limba engleză a proiectului de Cod, prezentată experților, sintagma „*prelungirea de drept*” a fost tradusă prin sintagma „*extension by law*” ceea ce înseamnă „*prelungirea prin lege*”, pe când traducerea potrivită ar fi „*extension by right*”]. Acest fapt poate induce în eroare, deoarece extinderea nu este acordată de Parlament, ci de Consiliul Audiovizualului. Prin urmare, sugerăm să eliminați din titlul și textul articolului cuvintele „*prin lege*”.

În același articol, din motive de claritate, sugerăm, de asemenea, înlocuirea cuvântului „*prelungire*” prin cuvântul „*reînnoire*”: procedura constă, mai curând, într-o reînnoire pentru o nouă perioadă de 9 ani, decât o prelungire (care ar putea să se refere la o prelungire pentru o perioadă limitată de timp).

Articolul 26 prevede, de asemenea, că prelungirea poate avea loc doar o singură dată. În același spirit ca și al observației noastre anterioare, nu vedem niciun motiv pentru care o reînnoire ar trebui să aibă loc doar o singură dată. Este greu de imaginat de ce, după 18 ani de existență pe piață, un furnizor de servicii nu ar putea să-și reînnoiască licența de emisie atât timp cât condițiile licenței au fost respectate. Atât timp cât reînnoirea este condiționată de respectarea satisfăcătoare a condițiilor licenței – ceea ce este cazul în temeiul Articolului 26 (2) (c) – posibilitățile de reînnoire ar trebui să fie potențial nelimitate.

Articolul 27 menționează că licențele de emisie sunt acordate de Consiliul Audiovizualului contra unei taxe, dar proiectul de Cod nu menționează nicăieri care este autoritatea care determină valoarea acestei taxe și ce criterii sunt aplicate la calcularea acesteia. Acest aspect ar trebui clarificat, de exemplu, printr-o prevedere care ar conferi Consiliului Audiovizualului competența de a stabili într-un regulament cuantumul taxei, în conformitate cu anumite criterii.

Articolul 28 (10) pare să intre în contradicție cu Articolul 25 (5). Întrucât există o obligație pentru furnizorul de servicii de a obține, în cazul unei modificări a structurii sale de proprietate, consimțământul prealabil al Consiliului Audiovizualului, acest lucru înseamnă că furnizorul într-adevăr a prezentat Consiliului toate informațiile necesare cu privire la intenția unei persoane fizice sau juridice de a achiziționa o parte din acțiunile sale. Prin urmare, impunerea obligației de prezentare a informațiilor după efectuarea achiziției nu pare a fi necesară. În orice caz, subiecții reglementării mass-media fiind furnizorii de servicii mass-media, obligația de a prezenta informațiile (fie înainte sau după schimbarea structurii de proprietate) ar trebui să se adreseze furnizorilor de servicii mass-media și nu persoanelor fizice sau juridice care dețin o parte din acțiunile acestor servicii.

Articolul 29 conține măsuri menite să evite o situație dominantă în formarea opiniei publice și conferă Consiliului Audiovizualului puterea, în cazul determinării unei astfel de situații dominante, de a „*solicita intrarea în legalitate a titularului licenței de emisie*”. O astfel de formulare poate induce în eroare, deoarece, ca atare, atingerea unei situații dominante nu este ilegală. Ceea ce contează este consecința unei astfel de situații dominante, care este influența potențială a acesteia asupra libertății publicului de a avea acces la o pluralitate de opinii și, în consecință, eficiența măsurilor corective impuse. De asemenea, Articolul 29 nu oferă detalii referitoare la nicio măsură care ar putea fi întreprinsă de Consiliul Audiovizualului pentru a realiza „*intrarea în legalitate*”. Prin urmare, propunem înlocuirea celei de-a doua propoziții din Articolul 29 (7) cu următorul text: „*În cazul determinării poziției dominante în formarea opiniei publice, Consiliul Audiovizualului se angajează într-o conciliere cu titularul licenței de emisie pentru a conveni asupra măsurilor menite să remedieze această situație și să asigure pluralitatea de opinii. În cazul în care această conciliere nu conduce la*

încheierea unui acord comun în termen de șase luni sau dacă acest acord nu este pus în aplicare într-un termen rezonabil, Consiliul Audiovizualului, în vederea garantării pluralității de opinii, poate impune sancțiuni în conformitate cu prezentul Cod.”

Capitolele 6 (furnizorii comunitari) și 8 (servicii media audiovizuale neliniare) menționează un registru al acestor servicii, în Articolele 50 (6) și 60 (4) respectiv; Consiliul Audiovizualului ar trebui, de asemenea, să facă public un registru al serviciilor media audiovizuale liniare. De asemenea, aceste capitole obligă furnizorul să notifice Consiliul Audiovizualului cu privire la încetarea activității lor; această obligație ar trebui să se aplice și serviciilor media audiovizuale liniare.

4.4 Capitolul 4 – Furnizorii publici de servicii media

Articolul 33 (1) (e) ar trebui să includă și achiziționarea de programe.

Articolul 33 (1) (j) ar trebui să includă vânzarea de programe.

Articolul 35 stipulează atribuțiile furnizorilor publici de servicii media, dar are un număr relativ restrâns de obiective de programare în comparație cu alte țări. În special, nu există cerința de a contribui la procesul de învățare prin oferirea de programe educaționale sau pentru copii, sau de a contribui la înțelegerea religiei. Ar fi de dorit ca acestea să fie incluse.

4.5 Capitolul 5 – Furnizorii publici naționali de servicii media

Este recomandabil ca Articolul 37 (10) (b) să se refere la pierderea sprijinului *”din cauza neîndeplinirii grave și susținute a atribuțiilor de serviciu”*.

Articolul 37 (10) (c) presupune o gamă largă de motive pentru demiterea din funcție a directorului general. Codul ar trebui să precizeze faptul că directorul general poate fi demis din funcție pentru încălcarea incompatibilităților prevăzute la Articolul 37 (9) și dacă există alte obligații prevăzute în alte legi, atunci aceste condiții (sau referințele juridice) ar trebui stabilite aici cu precizie.

Articolul 40 (3) prevede acceptul Parlamentului pentru achiziționarea sau înstrăinarea bunurilor imobile. Acest lucru pare dificil și nefuncțional. Probabil ar putea fi inclusă o limită valorică, astfel încât consimțământul să fie necesar doar pentru înstrăinările/achizițiile majore.

Articolul 41 (3) ar trebui să includă veniturile provenite din vânzarea de programe sau drepturile de autor din coproducții.

Articolul 43 (6) (e) și (7). Pentru a evita cazurile posibile când un grup de membri exercită un singur mandat, pleacă pentru 6 ani și apoi revine pentru un alt mandat, ar fi mai potrivită prevederea unui mandat mai scurt, de 4 ani, care să poată fi reînnoit o singură dată, permițând astfel maxim 8 ani de exercitare a mandatelor.

Articolul 45 (1)(i) îi acordă Consiliului de Supraveghere prea multe atribuții operaționale, permițându-i să intervină în activitatea editorială, care este responsabilitatea directorului general și a comitetului managerial. Nu ar trebui să aibă dreptul de a interveni, iar cuvintele ”și, la necesitate, intervine cu hotărâri obligatorii” ar trebui excluse.

Articolul 46 (8) enumeră condițiile în care o poziție poate deveni vacantă în cadrul Consiliului de Supraveghere. Multe țări includ, de asemenea, falimentul ca motiv de demitere a unui membru. Această prevedere poate fi adăugată.

Articolul 47 (2) stabilește remunerația membrilor Consiliului de Supraveghere în funcție de numărul de ședințe la care participă – 10% din remunerația președintelui. Proiectul de Cod prevede, de asemenea, că trebuie să aibă loc cel puțin o ședință pe lună. Aceasta înseamnă că, dacă membrii participă la fiecare ședință, vor câștiga cel puțin 120% din remunerația președintelui. Se intenționează ca membrii să câștige potențial mai mult decât președintele? Dacă nu, urmează de determinat o altă formulă.

Articolul 48. Pentru a asigura o transparență maximă, raportul anual de activitate ar trebui să fie publicat pe pagina web a furnizorului public național de servicii media.

4.6 Capitolul 6 – Furnizorii comunitari de servicii de radiodifuziune

Salutăm inițiativa de a include în proiectul de Cod o prevedere legală cuprinzătoare privind furnizorii comunitari de servicii de radiodifuziune.

Articolul 51 (1)(d) se referă la „*alte venituri legale*”. În temeiul Articolului 63(1), publicitatea este permisă. Aceasta este intenția? În multe țări serviciile comunitare de radiodifuziune nu au permisiunea de a difuza publicitate comercială sau sunt foarte limitate în ceea ce privește cantitatea permisă de publicitate. Fără o referire explicită la publicitate, presupunerea este că radiodifuzorii comunitari vor putea transmite întreaga gamă și cantitate de comunicații comerciale ca și alte servicii media audiovizuale.

4.7. Capitolul 7 - Distribuitorii de servicii media

Nu se obișnuiește ca platformele de distribuție să necesite autorizarea, ci doar notificarea. Cu toate acestea, în cazul în care nu există acorduri internaționale în vigoare pentru a face față unor servicii inacceptabile retransmise din alte țări, sistemele de autorizare pot oferi o metodă eficientă de tratare a conținutului, ceea ce nu ar fi permis dacă ar fi produs pe plan intern.

4.8. Capitolul 8 - Servicii media audiovizuale neliniare

Din motive de claritate, alineatele (4) și (5) din Articolul 59 ar putea fi combinate, iar Articolul 59 (5) ar trebui reformulat pentru a exclude trimiterea la „*datele specificate la alineatul (3)*”, deoarece aceste date nu există.

Articolul 61 enumeră obligațiile impuse serviciilor media audiovizuale neliniare. La acest articol ar trebui de adăugat obligațiile prevăzute la Articolul 11 din proiectul de Cod (respectarea drepturilor fundamentale).

4.9. Capitolul 9 - Comunicările comerciale audiovizuale

În conformitate atât cu versiunea actuală a Directivei, cât și cu modificările probabile, Codul ar trebui să includă o prevedere pentru coreglementare pentru a promova codurile de conduită de autoreglementare. Acest lucru este valabil în special cu referire la publicitatea la alcool și publicitatea în cadrul programelor pentru copii, la alimente și băuturi care conțin nutrienți și substanțe cu efect nutrițional sau fiziologic, în special grăsimi, grăsimi saturate, acizi grași trans, sare sau sodiu și zaharuri, care nu sunt recomandate pentru consumul excesiv în dieta generală (vezi și comentariile din Capitolul 2 de mai sus referitor la coreglementare).

Articolul 63 (1) oferă furnizorilor de servicii media dreptul de a furniza comunicări comerciale. În teorie, acest lucru se aplică serviciilor comunitare de radiodifuziune (a se vedea observațiile referitoare la Capitolul 6 de mai sus).

Articolul 66 (3) ar trebui, de asemenea, să interzică sponsorizarea din partea producătorilor de țigări electronice.

Articolul 68 (2)(f) exclude publicitatea electorală la constituirea graficelor spoturilor publicitare. Acest lucru nu poate fi valabil în cazul în care publicitatea electorală este *achitată*, deoarece aceasta ar fi atunci o comunicare comercială. Prin urmare, recomandăm să se precizeze faptul că scutirea se aplică numai „*publicității electorale difuzate gratuit*”.

Articolul 70 (5) (a) ar trebui, de asemenea, să interzică plasarea produselor de către producătorii de țigări electronice.

4.10. Capitolul 10 - Consiliul Audiovizualului

În conformitate cu observațiile noastre anterioare privind Articolul 29, sugerăm să adăugați la Articolul 73 (atribuțiile Consiliului Audiovizualului) o atribuție ce ține de remedierea situațiilor dominante. Acest lucru ar putea fi realizat prin adăugarea, la Articolul 73 (3)(i), după „*metodologii de monitorizare a pluralismului audiovizual*”, a frazei „*și norme privind remedierea situației dominante în formarea opiniei publice*”.

Articolul 76 (3)(b) prevede atribuția Consiliului Audiovizualului de a elabora și a pune în aplicare „*normele privind conținutul serviciilor media audiovizuale liniare și neliniare, precum și serviciile platformei de partajare video*”. Ar putea fi potrivit să se adauge că aceste norme ar trebui să reflecte prevederile Directivei și, prin urmare, ar trebui actualizate în consecință după necesitate.

Articolul 77 (5) enumeră toate condițiile pe care trebuie să le întrunească toți candidații la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului. Condiția (g)

prevede ca aceștia „să aibă o reputație publică ireproșabilă”. Deși susținem pe deplin obiectivele unei astfel de condiții, trebuie de menționat că acesta este un criteriu extrem de subiectiv și că, în aceste zile de știri false și dezinformare, reputația publică a unei persoane poate fi uneori afectată datorită propagării de informații false sau părtinitoare. O soluție la această problemă ar putea fi menționarea reputației în Articolul 77 (1), de rând cu incoruptibilitatea, pentru a o reda ca un element de apreciere a numirii, dar nu un element care figurează pe lista tuturor condițiilor obligatorii. În mod alternativ, reputația ar putea fi confirmată prin prezentarea a cel puțin trei scrisori de recomandare, conform condițiilor impuse candidaților la funcția de membru al Consiliului de Supraveghere, în conformitate cu Articolul 43 (6)(d).

Articolul 78 (1) prevede că membrii Consiliului Audiovizualului sunt „*liberi de influența nepotrivită a oricărui alt organism public*”. Această obligație se extinde asupra influenței din partea oricărei persoane fizice sau juridice sau a unui grup de interese.

Articolul 79 enumeră incompatibilitățile cu funcția de membru al Consiliului Audiovizualului. În cadrul alineatului (4) ar trebui să se facă trimitere la deținerea de funcții, acțiuni sau cote ale unei persoane juridice care nu deține doar o licență de emisie sau o licență de retransmisie, ci și un aviz de furnizare a unui serviciu media audiovizual neliniar.

Articolul 80 (6) oferă posibilitatea ca președintele și vicepreședintele să fie destituiți din funcție la propunerea a trei membri ai Consiliului Audiovizualului, prin votul secret al cel puțin 6 membri ai Consiliului. Nu este clar dacă această prevedere se aplică funcției de președinte sau vicepreședinte sau statutului de membru al Consiliului Audiovizualului în ansamblu. Întrucât Articolul 78 (2) interzice demiterea din funcție a membrilor Consiliului Audiovizualului, presupunem că această prevedere se referă doar la prima opțiune; în acest caz, nu vedem scopul unei astfel de prevederi, ceea ce riscă să genereze ambiții permanente și crize la nivelul conducerii în cadrul Consiliului.

Articolul 82 (2) prevede publicarea raportului financiar anual al Consiliului Audiovizualului în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Pentru a asigura o transparență deplină în această chestiune, sugerăm ca raportul să fie publicat și pe pagina web a Consiliului Audiovizualului.

Articolul 84 prezintă în detalii procedura care trebuie urmată de Consiliul Audiovizualului în caz de încălcare a Codului. Experții susțin ambiția de a aplica o astfel de procedură în mod prudent. Totuși, acest lucru nu poate fi realizat în detrimentul dreptului la apărare. În acest sens, perioada de doar 5 zile între exercitarea controlului asupra circumstanțelor faptice și audierea părții vizate nu pare a fi proporțională și ar trebui extinsă în conformitate cu standardele generale utilizate pentru procedurile administrative în Republica Moldova.

Articolul 85 prevede o gamă largă de sancțiuni, care este esențială pentru a permite Consiliului Audiovizualului să respecte principiul proporționalității și să urmeze o abordare graduală. Cu toate acestea, principiul proporționalității ar putea fi mai

bine respectat prin evitarea aplicării sistematice a comunicării sancțiunii de către persoana care a fost sancționată (alineatul 11). Difuzarea (motivelor) unei decizii ar trebui să fie mai degrabă o sancțiune ca atare decât o măsură suplimentară care să completeze o sancțiune. De fapt, este una dintre cele mai temute sancțiuni ale radiodifuzorilor.

4.11. Capitolul 11 - Dispoziții finale și tranzitorii

Noile obligații impuse de Articolul 90 (1) cu referire la cotele pentru produsele europene (50% pentru servicii liniare și 30% pentru servicii neliniare) ar putea fi ușor realizate de unii furnizori de servicii, dar nu și de alții. O perioadă de tranziție este, prin urmare, esențială pentru a nu perturba modelul de afaceri al anumitor furnizori de servicii. Perioada de tranziție treptată de trei ani este, deci, binevenită, precum și flexibilitatea acordată Consiliului Audiovizualului de a adapta condițiile unei astfel de tranziții în timpul acestor trei ani, de exemplu, printr-un regulament specific în această privință.

În aceeași ordine de idei, este binevenită și perioada de tranziție treptată de cinci ani pentru cotele de producție ale producătorilor independenți menționați în Articolul 90 (2).

Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei

**Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa
Reprezentantul pentru Libertatea Presei
Harlem Désir**

**ANALIZĂ JURIDICĂ PRIVIND PROIECTUL DE
COD AL SERVICIILOR MEDIA AUDIOVIZUALE
AL REPUBLICII MOLDOVA**

Solicitat de Biroul Reprezentantului OSCE pentru Libertatea Presei și pregătit de
Dr. Joan Barata Mir, expert independent pentru libertatea presei

Iunie 2018

Cuprins

Rezumat	3
Rezumatul recomandărilor	4
Introducere	8
Partea I. Standarde juridice internaționale privind libertatea de exprimare și libertatea de informare.....	9
Standarde generale	9
Standarde privind serviciile media audiovizuale	10
Partea II. Prezentare generală a reformei juridice propuse	12
Conținutul și domeniul de aplicare al legii propuse	12
Analiza prevederilor propunerii prin prisma standardelor internaționale aplicabile	14

Rezumat

Această analiză examinează proiectul de Cod al serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova (în continuare - Codul).

Codul are drept scop crearea unui cadru necesar pentru implementarea Directivei 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 privind coordonarea anumitor prevederi stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre, cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (cunoscută și ca Directiva Serviciilor Media Audiovizuale). Această referire la Directivă exprimă scopul politic al legislatorului din Republica Moldova de a adopta un cadru legislativ inspirat din normele și principiile stabilite de Uniunea Europeană și aplicabile domeniului specific al serviciilor media audiovizuale, și consolidat în special de faptul că Republica Moldova a semnat un Acord de Asociere cu Uniunea Europeană în 2014. Totuși, această analiză juridică se bazează doar pe standardele internaționale și regionale cu privire la libertatea de exprimare și reglementarea media, dar nu pe Directiva menționată mai sus, care trebuie să fie privită ca o normă internă sau "locală" a Uniunii Europene.

Se recomandă extinderea scopului și referirea la ceea ce constituie probabil cel mai real și mai clar obiectiv al Codului, stabilind în mod special o reglementare completă și cuprinzătoare aplicabilă furnizării de servicii media audiovizuale în Republica Moldova, inclusiv misiunea și organizarea serviciului media public, precum și rolul și atribuțiile Consiliul Audiovizualului, în calitate de autoritate independentă de reglementare a sectorului.

Unele dintre definițiile din Cod trebuie să fie îmbunătățite pentru a fi pe deplin în concordanță cu standardele internaționale, în special cu cele referitoare la autoritățile publice autonome și la protejarea spațiului audiovizual național.

Scopul și sfera de aplicare a Codului trebuie, de asemenea, să fie îmbunătățite pentru a oferi securitatea juridică privind serviciile care sunt efectiv incluse sau excluse, în special în domeniul anumitor servicii online.

De asemenea, trebuie să fie modificate prevederile referitoare la programele în limbile locale și minoritare, în vederea oferirii unei protecții adecvate limbilor minoritare din sectorul audiovizual al Republicii Moldova.

În ceea ce privește discursul de ură și discursul extremist, Codul trebuie să integreze pe deplin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, admitând restricții doar în ceea ce privește expresiile care incită la violență sau justifică violența, discriminarea, xenofobia sau orice altă formă de intoleranță.

În ceea ce privește reglementarea conținutului, prevederile referitoare la accesul la serviciile media audiovizuale, corectitudinea informației, protecția minorilor, precum și responsabilitățile culturale, mai necesită câteva modificări recomandate pentru a fi în deplină conformitate cu standardele internaționale și cu cele mai bune practici naționale comparative.

Analiza mai conține o serie de recomandări cu privire la înființarea unui sistem mai proporționat și mai clar de acordare a licențelor, o reglementare mai cuprinzătoare a mass-mediei comunitare, precum și proceduri mai eficiente de desemnare și de numire în funcțiile manageriale și de supraveghere din serviciul media public, precum și pentru membrii autorității independente de reglementare.

Rezumatul recomandărilor

- Se recomandă extinderea scopului textului din preambul prin referirea la stabilirea unei reglementări complete și cuprinzătoare aplicabile furnizării serviciilor media audiovizuale în Republica Moldova, inclusiv misiunea și organizarea serviciului mass-media public și rolul și atribuțiile Consiliului Audiovizualului, în calitate de autoritate independentă de reglementare a sectorului.
- Referirile făcute la „autoritatea publică autonomă” pot utiliza adjectivul „independentă” în loc de „autonomă”.
- Se recomandă ca definiția „protejarea spațiului audiovizual național” să mai includă o referire, în calitate de limitare, la principiul internațional de bază care protejează exercitarea dreptului la libertatea de exprimare – „fără a ține seama de frontiere”.
- Cu referire la subiectele la care Codul nu este aplicabil, se recomandă clarificarea și unificarea terminologiei și a conceptelor utilizate în text, precum și evitarea contradicțiilor sale curente.
- Se recomandă reconsiderarea prevederilor aferente programelor locale prin adoptarea unui punct de vedere al reglementării care vizează protejarea limbilor minoritare în locul celei oficiale.
- Se recomandă excluderea interdicției care afectează transmisia și/sau retransmisia serviciilor media audiovizuale care au ca efect restricționarea libertății de exprimare deoarece, în caz contrar, acest fapt poate duce la interpretări restrictive și la impunerea restricțiilor arbitrare.
- Se recomandă existența unei singure norme care stabilește interdicția cenzurii și care o definește ca orice formă de control prealabil al conținutului, restricționare sau limitare de către Guvern sau de către altă autoritate publică sau funcționari publici.
- Se recomandă introducerea unei reglementări mai detaliate privind protecția surselor confidențiale în vederea acoperirii tuturor actorilor media, stabilirea posibilelor excepții și indicarea procedurii și a organelor de stat împuternicite să le aplice. De asemenea, este recomandată protecția specială privind așa-numiții denunțatori.
- Norma care interzice programele „ce prezintă apologetic regimurile totalitare, nazist și comunist, autorii crimelor și abuzurilor acestor regimuri și denigrează

victimele acestora” este prea extinsă și vagă și nu corespunde standardelor juridice internaționale. Se recomandă fie înlocuirea cu o normă limitată și precisă, fie excluderea pur și simplu a acesteia și însumarea scopurilor legiuitorului în clauza generală privind discursul de ură, prezentă deja în Cod.

- Principiile incluse în Cod pentru promovarea și protejarea accesului cetățenilor la serviciile media audiovizuale necesită garanții suplimentare pentru a proteja în mod corespunzător independența editorială și libertatea agenților mass-media. De asemenea, este recomandabil să se facă diferența între serviciul media comercial și serviciul media public, cel din urmă având cele mai relevante și dificile responsabilități în acest domeniu.
- Condiția de imparțialitate aplicabilă tuturor tipurilor de furnizori poate submina dreptul agenților mass-media private de a disemina informații – veridice – din unghiul specific al propriei lor viziuni editoriale, în timp ce condiția de exactitate este mai degrabă legată de profesionalismul media și de raportarea responsabilă. Prin urmare, impunerea imparțialității, suplimentar exactității și obiectivității, se recomandă doar serviciului media public.
- Se recomandă să se stabilească în mod clar necesitatea de a nu afișa imaginea sau de a nu identifica minorii în cazurile în care aceștia sunt asociați cu infracțiuni (fie în calitate de victime, martori sau făptași) sau cu orice altă circumstanță sau eveniment care le-ar putea afecta imaginea și reputația din punct de vedere al dezvoltării fizice, mentale ori morale.
- Este recomandabilă interzicerea programelor de difuzare care conțin pornografie sau promovează violența numai în cazurile în care sistemele de acces condiționat și de verificare a vârstei și identității nu sunt instituite.
- Se recomandă ca programele care sunt susceptibile să afecteze (dar nu în mod serios) dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor să poată fi furnizate prin utilizarea altor sisteme în afară de accesul condiționat, în special clasificarea conținutului și restricțiile privind timpul de difuzare (bazinelor de recepție).
- Se recomandă excluderea prevederii care impune ca toate programele transmise în alte limbi să fie însoțite de traducerea în limba română, sau să fie reformulată într-o manieră mai proporționată.
- Prevederile care stabilesc că serviciile de radio și televiziune muzicale trebuie să conțină cel puțin 30% din lucrările muzicale în limba română, inclusiv 10% din lucrări muzicale aparținând compozitorilor, interpreților și producătorilor originari din Republica Moldova pot necesita excepții specifice pentru furnizorii specializați în genuri muzicale foarte restrânse, care nu au producție semnificativă în Republica Moldova și/sau nu conțin limbaj (hip-hop, muzică electronică, muzică clasică, etc.).
- Se recomandă încadrarea condiției de acordare a licenței doar la furnizarea serviciilor de radiodifuziune terestră liniară și stabilirea unui sistem de notificări cu privire la utilizarea altor platforme de transmisie.

- Se recomandă introducerea în Cod a normelor adecvate cu privire la procesul și criteriile menționate mai sus. În orice caz, se recomandă ca aceste procese de adjudecare a licențelor de radiodifuziune să vizeze acordarea accesului la frecvențe unice (care pare a fi, aparent, schema juridică actuală) sau la multiplexele digitale complete.
- Articolul 28 stabilește o serie de limite cu privire la regimul juridic al proprietății furnizorilor de servicii media private. În special, și printre altele, normele, care stabilesc că organizațiile comerciale finanțate, în întregime sau în parte, din bugetul de stat nu pot fi proprietarii beneficiari ai agențiilor mass-media private, sunt excesive. Se recomandă formularea unei astfel de prevederi pentru a viza numai companiile private *controlate* financiar și efectiv de către organele de stat.
- Interdicția privind partidele politice și organizațiile „social-politice”, sindicatele și formațiunile religioase care dețin agenții mass-media private este disproporționată și nu este recomandată. Se recomandă înlocuirea cu o normă care ar limita, de exemplu, posibilitatea de obținere a unei frecvențe naționale, dar care ar permite utilizarea altor mijloace de transmisie. Aceleași preocupări țin de unele prevederi precum cele incluse în Articolul 28 alineatul 8, cu privire la posibilitatea ca astfel de entități să dețină acțiuni, drepturi de vot sau cote.
- Codul necesită o referire specifică la rolul agenției de reglementare, care constă în monitorizarea efectivă și garantarea funcționării adecvate și independente a agențiilor mass-media publice, conform obiectivului, misiunii și activităților stabilite în lege și oricare alte instrumente relevante.
- Codul trebuie să stipuleze clar că orice preț sau tarif pentru furnizarea de servicii media publice trebuie să fie bazate pe costuri și nu trebuie să reprezinte sau să impună o barieră sau un impediment serios pentru cetățeni în accederea la beneficiile serviciilor publice.
- Este necesară o reglementare mai largă privind media comunitară în materie de formate posibile și tehnologii. În cazurile de furnizare a acestor servicii prin utilizarea frecvențelor, standardele internaționale prevăd ca o parte din spectru să rămână nealocat pentru viitoarea utilizare în acest scop.
- Se recomandă ca distribuitorii de servicii media să fie supuși doar obligației de a obține o licență sau autorizare pentru comunicații electronice și să notifice Consiliul Audiovizualului cu privire la numărul și denumirea serviciilor pe care le prestează, precum și furnizorul respectiv în ceea ce privește responsabilitatea editorială. Urmează a fi excluse prevederile și condițiile, cum ar fi obținerea așa-numitei „autorizații de retransmisie”, sau posibilitatea de a fi sancționat pentru simpla retransmisie a conținutului ilegal.
- Este necesar să se introducă cerințe și calificări profesionale suplimentare față de funcția de Director General al Companiei „Teleradio-Moldova”, pentru a garanta pe deplin performanța profesională și eficiența atribuțiilor sale.

- Includerea lipsei de sprijin din partea membrilor Consiliului de Supraveghere drept una dintre cauzele demiterii Directorului General al Companiei „Teleradio-Moldova” este prea vagă și extinsă și, prin urmare, necesită a fi eliminată sau înlocuită cu motive mai detaliate și mai obiective cu privire la lipsa de performanță profesională.
- Alocățiile din bugetul de stat pentru finanțarea activităților Companiei „Teleradio-Moldova” trebuie să fie fixate la 0,9% (versiunea în limba engleză a textului nu este pe deplin clară la acest subiect).
- Mai trebuie să fie introduse condiții (criterii) și calificări profesionale suplimentare cu privire la funcția membrilor Consiliului de Supraveghere al Companiei „Teleradio-Moldova” (5 ani de experiență necalificată rămâne a fi o condiție prea extinsă și insuficientă pentru a garanta profesionalismul).
- În calitate de condiție pentru a alege membrii Consiliului de Supraveghere al Companiei „Teleradio-Moldova” este recomandat votul majorității calificate a membrilor Consiliului Audiovizualului.
- Trebuie să fie introduse condiții (criterii) și calificări profesionale suplimentare cu privire la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului, în vederea garantării performanței profesionale și independente depline.
- Se recomandă ca numirea finală a membrilor Consiliului Audiovizualului să necesite, în orice caz, o majoritate parlamentară calificată, pentru a garanta în mod adecvat independența acestora, precum și cel mai larg consens privind conformitatea lor.
- Trebuie să fie clarificate sau excluse referirile la competența Consiliului Audiovizualului privind platformele de partajare a materialelor video.

Introducere

Analiza de față a fost pregătită de Dr. Joan Barata Mir, expert independent pentru libertatea mass-media, la solicitarea Biroului Reprezentantului OSCE pentru libertatea mass-media.

Analiza se referă la proiectul de Cod al serviciilor media audiovizuale din Republica Moldova (în continuare, „Codul”).

Structura comentariului se ghidează după sarcinile formulate de Biroul Reprezentantului OSCE pentru libertatea mass-media. Aceste sarcini includ comentarii la versiunea curentă a proiectului de lege prin compararea prevederilor cu standardele media internaționale și angajamentele OSCE; indicarea prevederilor care sunt incompatibile cu principiile libertății de exprimare și libertății mass-media; precum și recomandări privind modalitatea de a alinia legea la standardele menționate mai sus.

Analiza subliniază, în primul rând, standardele internaționale generale privind libertatea de exprimare și libertatea de informare și apoi le prezintă pe cele care se referă în mod special la serviciile media audiovizuale. La aceste standarde respective se face referire după cum sunt definite în tratatele internaționale în materie de drepturile omului și în alte instrumente internaționale elaborate de Organizația Națiunilor Unite, OSCE și Consiliul Europei.

Partea II oferă o prezentare generală a legislației propuse, axându-se pe corespunderea acesteia cu standardele internaționale privind libertatea de exprimare. Analiza subliniază cele mai importante aspecte pozitive ale proiectului de lege și oferă mai multe explicații privind neajunsurile, în vederea formulării recomandărilor pentru revizuire.

Partea I. Standarde juridice internaționale privind libertatea de exprimare și libertatea de informare

Standarde generale

În Europa, libertatea de exprimare și libertatea de informare sunt protejate de Articolul 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), care este tratatul emblematic pentru protecția drepturilor omului pe continent în cadrul Consiliului Europei (CoE). Prezentul articol urmează formularea și prevederile incluse în Articolul 19 al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR) și, în esență, este în concordanță cu diferitele sisteme constituționale și juridice din Europa.

Articolul 10 are următorul conținut:

„1. Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.

2. Exercițarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

Libertatea de exprimare și libertatea de informare sunt esențiale pentru drepturile omului care protejează libertatea de opinie a persoanelor și primirea și comunicarea informațiilor și ideilor de tot felul. De asemenea, prezintă implicații mai vaste, deoarece exercitarea acestor drepturi este în conexiune directă cu scopurile și funcționarea adecvată a democrației pluraliste.²

Pe de altă parte, libertatea de exprimare și libertatea de informare, precum și celelalte drepturi protejate în Convenție nu sunt absolute și, prin urmare, pot fi supuse unor anumite restricții, condiții și limitări. Cu toate acestea, Articolul 10.2 al CEDO prevede în mod clar că astfel de constrângeri sunt excepționale și trebuie să respecte o serie de cerințe, cunoscute ca testul din trei părți. Acest test impune ca: 1) orice ingerință să fie prevăzută de lege, b) ingerința să urmărească un scop legitim inclus într-o astfel de prevedere, și 3) restricția să fie strict necesară, în

² A se vedea elaborarea unor astfel de idei de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO) în hotărârile de reper ale instanței cum ar fi *Lingens contra Austriei*, Cererea nr. 9815/82, Hotărârea din 8 iulie 1986, și *Handyside contra Regatului Unit*, Cererea nr. 543/72, Hotărârea din 7 decembrie 1976.

contextul unei societăți democratice, pentru protejarea adecvată a unuia dintre aceste scopuri, potrivit ideii de proporționalitate³.

La nivelul OSCE, există angajamente politice în domeniul libertății de exprimare și libertății de informare care se referă în mod clar la standardele juridice internaționale existente în acest domeniu. În special, Documentul Reuniunii de la Copenhaga al Conferinței privind Dimensiunea Umană a CSCE din 1990 proclamă dreptul fiecăruia la libertatea de exprimare și stipulează că:

„Acest drept cuprinde libertatea exprimării opiniilor, precum și de a primi și transmite informații și idei, fără vreun amestec din partea autorităților publice și fără a se ține seama de frontiere. Exercitarea acestui drept nu poate face obiectul unor restricții, decât în condițiile prevăzute de lege și dacă acestea sunt compatibile cu normele internaționale general admise”.⁴

Standarde cu privire la comunicarea audiovizuală

Comentariul General nr. 34 pe marginea Articolului 19 al Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat pe 29 iunie 2011, de către Comisia ONU pentru Drepturile Omului⁵, stabilește următoarele (alineatul 39):

„Statele părți trebuie să se asigure de conformitatea cadrelor legislative și administrative pentru reglementarea mass-mediei cu prevederile alineatului 3.92. Sistemele de reglementare ar trebui să ia în considerare diferențele dintre sectoarele de presă scrisă și de radiodifuziune și internet, observând, în același timp, și modul de convergență al diferitor tipuri de mass-media. <...> Statele părți trebuie să evite impunerea condițiilor costisitoare de acordare a licenței și a taxelor pentru mijloacele de radiodifuziune, inclusiv posturilor comunitare și celor comerciale. Criteriile de aplicare a acestor condiții și a taxelor de licență trebuie să fie rezonabile și obiective, clare, transparente, nediscriminatoare și, de altfel, în corespundere cu Pactul. Regimurile de licențiere pentru difuzarea prin intermediul mass-mediei cu o capacitate limitată, cum ar fi serviciile terestre audiovizuale și serviciile prin satelit, trebuie să prevadă o alocare echitabilă a accesului și a frecvențelor între radiodifuzorii publici, comerciali și comunitari. Se recomandă ca statele părți, care încă nu au făcut acest lucru, să instituie o autoritate independentă și publică de acordare a licențelor de emisie, cu competența de a examina cererile de radiodifuziune și de a acorda licențe”.

Alineatul 40 al aceluiași document stabilește că:

„Statul nu trebuie să dețină control de monopol asupra mass-mediei și trebuie să promoveze pluralismul mass-mediei. Prin urmare, Statele părți

³ A se vedea, de exemplu, The Sunday Times contra Regatului Unit, Cererea nr.. 6538/7426, Hotărârea din aprilie 1979.

⁴ Acest document este disponibil la: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

⁵ Disponibil online la: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

trebuie să întreprindă acțiuni adecvate, în corespundere cu Pactul, pentru a preveni dominarea nedorită a mass-mediei sau concentrarea grupurilor mass-media controlate în privat în situații de monopol, care pot prejudicia o diversitate a surselor și a opiniilor.”

În mod similar, raportorii internaționali pentru libertatea de exprimare, inclusiv Raportorul ONU pentru libertatea de exprimare și libertatea de opinie, Reprezentantul OSCE pentru libertatea mass-media, Raportorul Special al Organizației Statelor Americane pentru libertatea de exprimare și Raportorul Special pentru libertatea de exprimare al Comisiei Africane a drepturilor omului și popoarelor, au adoptat mai multe declarații comune care au inclus prevederi și recomandări relevante, care se concentrează în special pe reglementarea serviciilor media audiovizuale⁶.

Există o jurisprudență interpretativă valoroasă și solidă în cadrul Consiliului Europei, stabilită pe parcursul deceniilor de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care include și furnizarea serviciilor media audiovizuale în legătură cu dreptul la libertatea de exprimare și libertatea de informare. Jurisprudența cuprinde, printre altele, domenii cum ar fi: responsabilitățile statului privind alocarea frecvențelor adecvate (*Centro Europa 7 S.r.l. și Di Stefano contra Italiei*, 7 iunie 2012⁷), securitatea juridică în reglementarea radiodifuziunii (*Groppera Radio AG și Alții contra Elveției*, 28 martie 1990⁸), non-samavolnicia în procesul de acordare a licenței de radiodifuziune (*Meltex Ltd și Movsesyan contra Armeniei*, 17 iunie 2008⁹), necesitatea de evitare a monopolurilor (*Informationsverein Lentia și Alții contra Austriei*, 24 noiembrie 1993¹⁰), ori necesitatea de protecție adecvată a independenței radiodifuzorilor publici (*Manole și Alții contra Republicii Moldova*, 17 septembrie 2009¹¹).

În plus, Comitetul de Miniștri și Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei au elaborat numeroase recomandări și declarații care contribuie la clarificarea, stabilirea și dezvoltarea principiilor, cerințelor și standardelor minime cu privire la protecția efectivă a drepturilor incluse în Articolul 10 al CEDO, în special cu privire la diferite aspecte legate de prestarea serviciilor audiovizuale (inclusiv pluralismul și transparența media ori proprietatea mass-mediei, protecția surselor jurnalistice, guvernanta serviciului media public, misiunea serviciului media public în societatea informațională, promovarea contribuției democratice și sociale a mass-mediei publice, ori independența și funcțiile autorităților de reglementare, printre altele¹²).

⁶ A se vedea, de exemplu, ultima Declarație Comună, adoptată pe 2 mai 2018, privind independența mass-media și diversitatea în era digitală, disponibilă online la: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/379351>

⁷ Disponibil online la: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-111399\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁸ Disponibil online la: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-57623\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁹ Disponibil online la: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Meltex%20Ltd%20and%20Movsesyan%20v.%20Armenia\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\",\"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-87003\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

¹⁰ Disponibil online la: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-57854\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

¹¹ Disponibil online la [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-94075\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

¹² Disponibil online la: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministersadopted-texts> și <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/parliamentary-assembly-adoptedtexts>

Ultima, dar nu cea din urmă, Convenția Europeană privind Televiziunea Transfrontalieră stabilește, de asemenea, un set comun de norme cu privire la serviciile media specifice în cadrul statelor membre ale Consiliului Europei¹³.

Partea II. Prezentare generală a reformei juridice propuse

Conținutul și domeniul de aplicare al legii propuse

Proiectul care face obiectul acestei analize este intitulat „Codul serviciilor media audiovizuale”. Versiunea utilizată de acest expert este datată cu 28 martie 2018 (traducerea neoficială în limba engleză oferită de OSCE).

Potrivit scurtului său preambul, Codul are menirea să creeze cadrul necesar pentru implementarea Directivei 2010/13/EU a Parlamentului European și a Consiliului de pe 10 martie 2010, privind coordonarea anumitor prevederi stabilite de lege, reglementări sau acte administrative din statele membre, cu privire la furnizarea serviciilor media audiovizuale (de asemenea, cunoscută și ca Directiva Serviciilor Media Audiovizuale, în continuare DSMAV)¹⁴.

Această referire la Directiva Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV) exprimă scopul politic al legiuitorului Republicii Moldova de a adopta un cadru legislativ inspirat din normele și principiile stabilite de Uniunea Europeană și aplicabil domeniului specific al serviciilor media audiovizuale. Această voință politică este consolidată în special de faptul că Republica Moldova a semnat în 2014 un Acord de Asociere cu instituțiile Uniunii Europene (în continuare UE)¹⁵ care include, printre obiectivele sale, „promovarea asocierii politice și integrării economice dintre Părți având la bază valori comune și legături strânse”, precum și „susținerea și consolidarea cooperării în domeniul libertății, securității și justiției cu scopul consolidării statului de drept și respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale”.

Totuși, trebuie subliniat faptul că această analiză juridică se bazează numai pe standardele internaționale menționate mai sus. Directiva Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV) nu este nici normă internațională sau regională, nici standard internațional sau regional cu privire la libertatea de exprimare. Este doar o normă „internă” în cadrul sistemului juridic al UE care stabilește un sistem de reglementare special pentru a fi respectat neapărat doar de statele membre (fără a prejudicia posibilitatea unui asemenea sistem de a inspira modelele juridice adoptate de alte state, în special acele care vizează să atingă convergența cu sistemul juridic al UE).

Proiectul de Cod începe cu un capitol privind dispozițiile generale referitoare la definiții și la noțiunile de bază, precum și la scopul și sfera de aplicare.

Capitolul II stabilește principiile comunicării audiovizuale, concentrându-se în special pe libertatea de exprimare, independența editorială, protecția confidențialității surselor de informare, protecția jurnaliștilor, respectarea drepturilor fundamentale ale omului în cadrul furnizării de servicii media audiovizuale, accesul la servicii media, corectitudinea informației, dreptul la replică, protecția minorilor, protecția persoanelor cu dizabilități,

¹³ Disponibil online la: <https://rm.coe.int/168007bod8>

¹⁴ Disponibil online la: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>

¹⁵ Disponibil online la: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2014.260.01.0004.01.ENG>

protecția spațiului audiovizual național, echilibrul de gen, responsabilități culturale, accesul la evenimente de importanță majoră, transparența proprietății furnizorilor de servicii media, difuzarea anunțurilor ce vizează starea de urgență, de asediu și război, precum și protecția drepturilor de autor.

Capitolul III stipulează reglementarea aplicabilă serviciilor media audiovizuale liniare. Această reglementare cuprinde domenii cum ar fi organizarea, licența de emisie, proprietatea, precum și limitările privind concentrarea proprietății și cota de audiență.

Capitolul IV se axează pe regimul aplicabil furnizorilor publici de servicii media, inclusiv misiunea, statutul juridic, activitățile, independența editorială, precum și atribuțiile acestora, în timp ce Capitolul V stabilește parametri juridici principali cu privire la furnizorul public național de servicii media, în materie de funcționare, organizare, finanțare și supraveghere.

Capitolul VI instituie normele aplicabile furnizorilor comunitari de servicii de radiodifuziune sonoră.

Capitolul VII definește rolul și responsabilitățile distribuitorilor de servicii media.

Capitolul VIII include regimul juridic privind furnizarea de servicii media audiovizuale neliniare.

Capitolul IX conține un set de norme și principii cu privire la comunicările comerciale audiovizuale.

Capitolul X definește rolul, responsabilitățile, componența, funcționarea și responsabilitățile (inclusiv sancțiunile) Consiliului Audiovizualului din Republica Moldova în calitate de autoritate de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale.

Capitolul XI include toate dispozițiile finale și tranzitorii.

Analiza prevederilor propunerii prin prisma standardelor internaționale aplicabile

- Preambul

După cum s-a menționat anterior, preambulul Codului identifică scopul textului legislativ, și anume cel de a crea un cadru necesar pentru implementarea Directivei Serviciilor Media Audiovizuale (AVSMD). Stabilirea acestui scop este precedată de o declarație de aderare la „standardele europene privind libertatea de exprimare și accesul la serviciile media audiovizuale”.

Legislatura a adoptat astfel decizia politică legitimă de a lua modelul UE ca orientare principală în elaborarea prevederilor conținute de acest Cod. Această decizie politică nu are legătură directă cu vreun angajament juridic național sau internațional al Republicii Moldova. Din acest motiv, se recomandă extinderea scopului și mai degrabă referirea la cel mai real și mai clar obiectiv al Codului, care stabilește în mod specific o reglementare completă și cuprinzătoare aplicabilă furnizării de servicii media audiovizuale în Republica Moldova, inclusiv misiunea și organizarea serviciilor media publice și rolul și atribuțiile Consiliului Audiovizualului în calitate de autoritate independentă de reglementare a sectorului.

- Definiții

Capitolul I cuprinde o listă lungă de definiții referitoare la termenii care vor fi utilizați în Cod. Introducerea unei astfel de liste chiar la începutul textului este salutară, dat fiind faptul că va facilita interpretarea și aplicarea acestuia. Acestea fiind spuse, sunt câteva comentarii și recomandări ce trebuie să fie făcute cu privire la unele definiții incluse în această secțiune.

În primul rând, referirile făcute la „autoritatea publică autonomă” pot fi confuze, deoarece implicațiile juridico-administrative ale termenului „autonom” nu sunt pe deplin clare, în special în sistemele juridice continentale. Prin urmare, luând în considerare faptul că această noțiune va fi aplicată instituțiilor care trebuie să fie ferite de orice formă de influență politică sau economică, se recomandă utilizarea adjectivului „independent” în schimb. Se mai recomandă ca definiția în cauză să menționeze în special elementele definitorii relevante ale independenței, cum ar fi independența financiară și nesubordonarea intereselor economice ale oricărei părți interesate din spatele actorilor politici. În realitate, Articolul 2 al Codului utilizează, de fapt, termenul independență când se referă la statutul autorității de reglementare și al altor entități de supraveghere. Prin urmare, Codul trebuie să fie coerent în utilizarea acestui termen în întregul document.

Această secțiune mai conține o definiție a „discursului de ură”. Luând în considerare implicațiile delicate ale unei astfel de noțiuni în ce privește libertatea de exprimare, este salutar scopul Codului de a oferi o noțiune clară și operativă. În linii generale, definiția inclusă în text respectă standardele internaționale în acest domeniu. Totuși, interpretarea și aplicarea în cazurile specifice va impune mereu luarea în considerare a necesității de a evita utilizarea acestei noțiuni juridice în calitate de modalitate de descurajare a

cetățenilor privind angajarea în debateri democratice legitime asupra subiectelor de interes general.

Definiția „protejarea spațiului audiovizual național” se referă la un set de măsuri „care au drept scop eliminarea factorilor interni sau externi, intenționali sau involuntari, ce prejudiciază sau pot afecta integritatea instituțională, funcțională, structurală, de conținut, tehnologică sau de altă natură a spațiului de referință și crearea ambianței sociale propice pentru funcționarea spațiului audiovizual național în condiții de securitate juridică, politică, economică, culturală sau de altă natură”. Aceasta va face, de asemenea, obiectul unor comentarii ulterioare în această analiză juridică, dar trebuie să fie accentuat la acest moment că o astfel de prevedere nu trebuie să contravină în niciun fel principiului internațional de bază care protejează exercitarea dreptului la libertatea de exprimare „fără a ține seama de frontiere”. Cu alte cuvinte, se recomandă ca această definiție să includă o referire, în calitate de limitare, pentru un element atât de important care stă la baza libertății de exprimare.

- Scopul și sfera de aplicare

Articolul 2 definește scopul și obiectivul Codului, precum și identifică subiecții la care se aplică sau nu se aplică Codul.

Alineatul 3 al acestui articol se referă la cel din urmă prin includerea unei serii de servicii online, cum ar fi „serviciile web care nu intră în concurență cu serviciile media audiovizuale, conținutul audiovizual prezent pe site fiind doar ocazional și accesoriu scopului principal al serviciului” și „serviciile web care furnizează conținuturi audiovizuale care nu sunt mijloace de informare în masă în sensul obiectivului de a informa, educa și distra publicul larg”. Aceste excepții sunt luate direct din Directiva Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV). Totuși, aplicarea și adaptarea unor excepții atât de generale și de largi este provocatoare, mai ales pentru statele membre ale UE, din moment ce au aprobat DSMAV. De fapt, Comisia Europeană a trebuit să se angajeze direct în rezolvarea problemelor interpretative pe care le-a creat conținutul Directivei în momentul când majoritatea site-urilor au incorporat un volum important de conținut video¹⁶. Prin urmare, în vederea încorporării în Cod a criteriilor clare și aplicabile în acest domeniu specific, se recomandă mai degrabă luarea în considerare a elementelor interpretative elaborate deja de însăși Comisia Europeană sau de Grupul reglementatorilor europeni în domeniul serviciilor media audiovizuale (în continuare ERGA), decât reproducerea pe larg a textului original al Directivei Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV) din 2007, care este, în mod progresiv, tot mai dificil de aplicat și interpretat. În acest context și în vederea evitării confuziilor ulterioare, referirea implicită la platformele de partajare a materialelor video făcută la litera c) trebuie să respecte terminologia și definiția inclusă deja în Cod, decât să copieze încă o dată textul literal al Directivei Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV).

În privința subiecților pentru care se aplică Codul, litera e) din alineatul 4 al Articolului 2 se referă la „furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video aflați în

¹⁶ A se vedea Evaluarea și Evaluarea Impactului disponibilă la: <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/news/avmsd-inception-impact-assessment>, precum și rapoartele și studiile din partea diferitor organe și organizații UE, disponibile la: <https://ec.europa.eu/digital-singlemarket/en/reports-and-studies/75977/3466>

jurisdicția Republicii Moldova”. Acest fapt este în contradicție directă cu prevederile menționate și analizate în alineatul precedent cu privire la acest fel de servicii.

- Programele locale și limbile minorităților

Articolul 4 se referă în mod special la programele audiovizuale locale și încearcă să stabilească o definiție clară și adecvată a acestei noțiuni. Mai impune furnizorilor de servicii media o serie de obligații de a transmite astfel de programe potrivit duratelor medii zilnice (și în dependență de acoperirea teritorială a furnizorului respectiv). Alineatul 7 al articolului menționat mai impune obligația, pentru anumiți furnizori, de a transmite programe locale în proporție de cel puțin 80% în limba română. Pe de altă parte, alineatul 8 stabilește că „furnizorii de servicii media, ale căror servicii media audiovizuale se adresează comunităților din unitățile administrativ-teritoriale în care o minoritate etnică reprezintă o pondere majoritară, au obligația de a transmite programe audiovizuale locale în proporție de cel puțin 25% în limba română, precum și programe audiovizuale proprii în limba minorității respective”. Cotele de limbă pentru menținerea diversității lingvistice în mass-media sunt acceptate de standardele internaționale ca motive legitime de a impune anumite restricții și limitări dreptului libertății de exprimare (în special în sectorul audiovizual). Totuși, aceste restricții trebuie să vizeze garantarea unei anumite protecții limbilor minoritare și non-naționale, dar nu garantarea prezenței limbilor cu statut oficial pe teritoriul întregii țări și deci beneficierea de o poziție proeminentă¹⁷. Din acest motiv, se recomandă reconsiderarea acestor prevederi prin adoptarea unei poziții de reglementare care să aibă drept scop protecția limbilor minoritare în locul celei oficiale.

- Libertatea de exprimare

Articolul 7 al Codului se referă la dreptul la libertatea de exprimare în legătură cu furnizarea serviciilor media audiovizuale. Prevederile incluse în acest articol vizează protecția dreptului menționat și evitarea oricărei forme de ingerință nelegitimă în exercitarea acestuia prin utilizarea mijloacelor de comunicare audiovizuală. Prin urmare, introducerea unor astfel de prevederi este salutară. Totuși, articolul conține un alineat final care stipulează: „Este interzisă transmisia și/sau retransmisia serviciilor media audiovizuale, care au ca efect îngrădirea libertății de exprimare”. Este dificil de înțeles cum furnizarea conținutului media (care este exercitarea drepturilor la libertatea de exprimare și/sau informare) poate în același timp restricționa aceste drepturi similare. Deci, formularea propriu-zisă a acestei prevederi este vagă și nesigură și poate duce la interpretări restrictive și la impunerea unor restricții arbitrare. Prin urmare, se recomandă a fi exclusă.

¹⁷ A se vedea prevederile conținute în Carta limbilor regionale sau minoritare a Consiliului Europei, adoptată pe 5 noiembrie 1992, disponibilă online la: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages>, precum și Liniile directoare adoptate de OSCE privind utilizarea limbilor minoritare în media audiovizuală (octombrie 2003), disponibilă online la: <https://www.osce.org/hcnm/32310>

- Independența și libertatea editorială

Prevederile conținute în Articolul 8, care au drept scop protecția independenței editoriale a furnizorilor de servicii media sunt, de asemenea, salutare. Totuși, trebuie de menționat următoarele aspecte:

- a) prevederile incluse în alineatele 2 și 3 sunt, în principiu, repetative și este recomandabil de a avea o singură normă în schimb, care să stabilească interzicerea cenzurii și definirea acesteia ca orice formă de control prealabil al conținutului, restricție sau limitare de către Guvern sau alt organ public; și
- b) probabil este evident de a stabili că reglementarea adoptată și aplicată de autoritatea de reglementare în corespundere cu legea nu este nelegitimă. De fapt, în textul proiectului se menționează în mod eronat că o asemenea reglementare nu constituie o „ingerință”. Totuși, este de fapt o ingerință legitimă, cu condiția că aceasta respectă standardele juridice naționale și internaționale.

- Protecția confidențialității surselor de informare

Articolul 9 include unele principii valoroase cu privire la protecția confidențialității surselor de informare. Totuși, este recomandabilă o reglementare mai detaliată cu privire la necesitatea de asigurare a aplicării acestor garanții pentru toți actorii mass-mediei, în corespundere cu standardele internaționale¹⁸, precum și reglementarea specifică ale unor excepții posibile (sau lipsa acestora) și procedura și organele de stat împuternicite să le aplice, precum și protecțiile specifice privind așa-numiții denunțatori.

- Respectarea drepturilor fundamentale

Articolul 11 al proiectului de Cod se referă la necesitatea respectării de către furnizorii de servicii media audiovizuale a drepturilor fundamentale în exercitarea activităților lor. Acesta este un domeniu deosebit de sensibil, dat fiind faptul că furnizorii de servicii media exercită, în același timp, dreptul fundamental la libertatea de expresie, care nu poate fi restricționat în mod nejustificat.

Majoritatea prevederilor incluse în acest articol sunt în corespundere cu standardele internaționale. Cu toate acestea, litera c) interzice programele „ce prezintă apologetic regimurile totalitare, nazist și comunist, autorii crimelor și abuzurilor acestor regimuri, și denigrează victimele acestora”. Aceste prevederi sunt excesiv de vagi și extinse, dat fiind faptul că nu se referă doar la apologia anumitor regimuri, dar și la autorii crimelor, sau chiar la „abuzurile” acestor regimuri. Menționarea denigrării „victimelor” (o altă noțiune foarte extinsă) este, de asemenea, problematică. În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, limitările discursului legate de drepturile omului nu ar

¹⁸ Într-un raport recent, raportorul ONU pentru libertatea de exprimare și libertatea de opinie a stipulat clar că „legile care garantează confidențialitatea trebuie să ajungă dincolo de jurnaliștii profesioniști, inclusiv acei care pot îndeplini un rol vital în asigurarea accesului larg la informațiile de interes public, cum ar fi bloggerii, „cetățenii jurnaliști”, membrii organizațiilor neguvernamentale, autori, academicieni, toți cei care pot efectua cercetări și dezvălui informații de interes public”. Disponibil online la: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>.

trebui, în nici un caz, să înăbușe dezbaterile legitime cu privire la chestiunile de interes public, inclusiv discuțiile adecvate pe marginea evenimentelor istorice. Curtea acceptă doar restricții privind expresiile ce promovează ori justifică violența, ura, xenofobia sau alte forme de intoleranță. În vederea evaluării adecvate a acestor circumstanțe, Curtea ia în considerare, de obicei, o serie de factori, și anume caracterul declarațiilor, factorii istorici și geografici, precum și factorul temporal¹⁹.

Prevederea analizată acum este prea largă și vagă și deci nu corespunde parametrilor stricți stabiliți de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (potrivit standardelor juridice internaționale și regionale relevante). Se recomandă fie înlocuirea acesteia cu o normă mai precisă și limitată, fie simpla ei excludere și însumarea scopurilor legiuitorului în clauza privind discursul de ură prezentă deja în acest Cod.

-Accesul la serviciile media audiovizuale

Articolul 12 conține o serie de principii care promovează și protejează accesul cetățenilor la serviciile media audiovizuale. Codul stabilește necesitatea de dezvoltare și specificare a acestor principii de către autoritatea de reglementare. Deși accesul la mass-media este un aspect care merită o protecție adecvată prin legislația audiovizuală, ar fi recomandabil să se introducă unele garanții pentru a aduce asigurări că acest lucru nu va impune, în niciun caz, restricții disproporționate sau nejustificate privind independența editorială și libertatea agențiilor mass-media. Din acest motiv, este, de asemenea, recomandabilă și diferențierea, în acest articol, dintre serviciile media comerciale și cele publice, cele din urmă având cele mai relevante și dificile responsabilități în acest domeniu.

- Corectitudinea informației

Articolul 13 al proiectului de Cod constă într-o serie de prevederi foarte detaliate în vederea garantării corectitudinii informației furnizate prin agențiile mass-media audiovizuale. Prevederile sunt destul de specifice și acoperă mai multe domenii legate în mod direct de raportare. Aceste prevederi sunt în corespundere cu standardele internaționale, deși nu se recomandă utilizarea termenului „imparțialitate”, ci mai degrabă „exactitate” sau „obiectivitate” în diferite alineate ale articolului. Condiția de imparțialitate poate submina dreptul agențiilor mass-media private de diseminare a informației – veridice – dintr-un unghi specific al propriei lor viziuni editoriale, pe când cerința privind exactitatea este legată mai mult de profesionalismul mass-mediei și de raportarea responsabilă. Prin urmare, cerința privind imparțialitatea – pe lângă exactitate și obiectivitate – se recomandă, în principiu, să fie impusă doar serviciului media public.

- Protecția minorilor

Articolul 15 este dedicat protecției minorilor. Prevederile pe care le conține sunt bazate în mare parte pe textul Directivei Serviciilor Media Audiovizuale (DSMAV) și pe cele mai bune practici comparative.

¹⁹ A se vedea *Perinçek contra Elveției*, hotărârea din 15 Octombrie 2015: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-158235\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

Acestea fiind spuse, sunt necesare câteva observații în acest domeniu.

Alineatul 5 stipulează că minorii „nu pot fi folosiți sau expuși de către părinți, rude, reprezentanți legali, avocați sau alte persoane responsabile de creșterea și îngrijirea lor, în scopul de a obține pentru ei avantaje de orice fel sau de a influența deciziile autorităților publice”. În corespundere cu alineatul anterior și pentru a oferi o protecție adecvată și eficientă minorilor în conformitate cu standardele și practicile internaționale, se recomandă a se accentua, în mod special, necesitatea de a nu arăta imaginea sau a identifica minorii în cazul în care aceștia sunt asociați cu infracțiuni (fie în calitate de victime, martori sau făptași) sau orice alte circumstanțe sau evenimente care ar putea afecta dezvoltarea, imaginea și reputația lor.

Cu privire la alineatele 6, 7 și 8, trebuie menționate următoarele:

- a) Interzicerea radicală și necondiționată a programelor care „conțin pornografie sau promovează violența” poate reprezenta o restricție nejustificată a dreptului adulților de a avea acces la acest tip de conținut. Este recomandabilă interzicerea difuzării acestui tip de programe doar în cazurile în care sistemele de acces condiționat și de verificare a vârstei și identității nu sunt instituite.
- b) Programele care sunt susceptibile de a afecta (dar nu în mod serios) dezvoltarea fizică, mentală sau morală a minorilor pot fi furnizate, de asemenea, prin utilizarea sistemelor de acces condiționat, dar și alte sisteme sunt acceptate de obicei de cadrele de reglementare ale statelor membre ale UE, în special în materie de clasificare a conținutului și de restricții privind timpul de emisie. De altfel, numai programele potrivite pentru toate categoriile de audiență sunt permise în televiziunea deschisă, iar orarul de protecție a minorilor stabilit la alineatul 10 nu are absolut niciun sens.

Responsabilitățile culturale

Articolul 19 al proiectului de Cod reglementează îndatoririle și responsabilitățile furnizorilor de servicii media audiovizuale în legătură cu reflectarea diversității spațiului cultural național și european. Acesta este, din nou, un domeniu legitim pentru reglementare proporționată și adecvată. Cu toate acestea, sunt două prevederi care ar putea avea nevoie de revizuire.

Prima se conține în alineatul 3, care stabilește că toate programele transmise în alte limbi „trebuie să fie însoțite de traducere în limba română (dublare, sonorizare și/sau subtitrare)”. Aceasta este o obligație foarte împovărătoare, care poate fi dificil de îndeplinit de către multe agenții mass-media locale mici adresate minorităților și, deci, nu pare să respecte principiul proporționalității. Mai este necesară referirea din nou la observațiile făcute anterior cu privire la necesitatea de protecție a limbilor minoritare în locul celei oficiale. Prin urmare, se recomandă excluderea acestei prevederi sau reformularea acesteia de o manieră mai proporționată (ca și în cazul adoptării măsurilor tehnice pentru facilitarea accesului la mass-media al persoanelor cu dizabilități, incluse în Articolul 16.)

În al doilea rând, alineatul 5 stipulează că „Serviciile de radiodifuziune sonoră și serviciile de televiziune muzicale trebuie să conțină cel puțin 30% de opere muzicale în limba

română, inclusiv 10% de opere muzicale care provin de la compozitori, artiști-interpreți și producători originari din Republica Moldova”. Aceasta poate fi o măsură pozitivă pentru promovarea industriei autohtone de divertisment și a artiștilor autohtoni și este inspirată probabil din prevederile similare prezente în alte sisteme juridice (în special, în Franța și în unele regiuni din Spania). Totuși, este important ca legiuitorul să confirme că piața muzicală din Republica Moldova are într-adevăr capacitatea de a prezenta furnizorilor o ofertă suficientă și variată care să permită îndeplinirea eficientă a unei astfel de obligații. Pe de altă parte, urmează de introdus, de asemenea, excepții specifice pentru furnizorii specializați în genurile muzicale foarte înguste, care nu au producție în Republica Moldova și/sau nu conțin limbaj (hip-hop, muzică electronică, muzică clasică, etc.).

- Reglementarea serviciilor media audiovizuale liniare

După cum s-a menționat anterior, Capitolul III al proiectului de Cod este destinat reglementării serviciilor media audiovizuale liniare, adică serviciilor de radio și televiziune tradiționale sau convenționale.

Sunt necesare câteva observații cu privire la aceste prevederi.

Articolul 24.4 al Codului stabilește că toți furnizorii de servicii media audiovizuale liniare trebuie să obțină o licență de emisie pentru a-și desfășura activitatea. Această condiție generală nu este în corespundere cu principiul proporționalității și cu cele mai bune practici comparative. Licența în calitate de control *ex ante* pentru furnizarea de servicii audiovizuale ar fi justificată în cazurile în care intervenția preliminară a organelor de stat este necesară în vederea garantării, în special, a utilizării corecte a spectrului de frecvențe radio ca parte a domeniului public. În alte cazuri, o simplă comunicare sau notificare ar trebui să fie un mijloc de intervenție publică suficient și nu excesiv, pentru a proteja și a facilita în mod adecvat exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și pentru a proteja, în același timp, alte interese ale publicului. Deci, se recomandă încadrarea condiției de acordare a licenței doar pentru furnizarea serviciilor de radiodifuziune terestră și stabilirea sistemului de notificare cu privire la utilizarea altor platforme de transmisie.

O altă chestiune relevantă este legată de procedurile de acordare a licenței (în cazul utilizării frecvențelor radioelectrice terestre). Codul nu conține nicio indicație sau reglementare privind procesul și criteriile conform cărora vor fi acordate licențele. Potrivit legislației naționale în domeniul comunicațiilor electronice²⁰, furnizarea de servicii de radiodifuziune necesită o licență acordată de autoritatea în domeniul comunicațiilor electronice (Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației a Republicii Moldova, în continuare ANRCETI), doar pentru utilizarea frecvenței. Această licență pentru frecvență este esențială pentru acordarea licenței de emisie de către autoritatea de reglementare a serviciilor media audiovizuale. Totuși, după cum a fost menționat, Codul nu specifică procedurile și criteriile care trebuie să fie respectate pentru acordarea celui din urmă tip de licențe. Luând în considerare faptul că spectrul radioelectric constituie un spațiu limitat, chiar și după digitalizarea acestuia, și în vederea garantării adecvate a unui acces echitabil și egal la platformele terestre, precum și pentru a proteja existența unei oferte de radiodifuziune

²⁰ Actul privind Comunicațiile Electronice nr. 241-XVI din 15 noiembrie 2007, disponibil online la: <http://en.anrceti.md/fileupload/1>

deschise și diverse, se recomandă introducerea în Cod a normelor adecvate cu privire la procesul și criteriile menționate anterior. În orice caz, aceste procese de adjudecare a licențelor de radiodifuziune ar trebui să vizeze oferirea accesului fie la frecvențele unice (care par a constitui, aparent, schema juridică actuală), fie la multiplexurile digitale depline.

Articolul 28 stabilește o serie de limite privind regimul juridic al proprietății furnizorilor de servicii media private. În special, și printre altele, această prevedere stabilește că organizațiile comerciale finanțate în întregime sau parțial din bugetul de stat nu pot fi proprietarii beneficiari ai unor astfel de agenții mass-media. Restricția pare a fi excesivă, dat fiind faptul că ar exclude din sectorul audiovizual orice companie sau entitate care primește orice formă de susținere financiară de la organele publice (inclusiv, de exemplu, ajutoarele publice pentru producerea unui anumit conținut, sau alte subvenții posibile care, prin natura lor, nu pot afecta independența editorială a agenției mass-media respective.) Prin urmare, se recomandă formularea acestei prevederi în vederea țintirii doar a companiilor private *controlate* financiar și efectiv de organele de stat.

Articolul 28 stabilește aceeași interdicție față de partidele politice și organizațiile „social-politice”, syndicatele și formațiunile religioase. Toate aceste organizații reprezintă interesele legitime care trebuie să fie incluse în diverse dezbateri pluraliste, inerente în orice societate democratică. Prin urmare, această excludere radicală (care nu doar că ar afecta utilizarea de către acestea a undelor radio în vederea exercitării directe a dreptului la libertatea de opinie a membrilor lor, ci și utilizarea platformelor alternative, inclusiv Internetul) este disproporționată și nu este recomandată. Se recomandă înlocuirea acesteia cu o normă mai adecvată care ar limita, de exemplu, posibilitatea de a obține o frecvență națională, dar ar permite utilizarea altor mijloace de transmisie. Această restricție devine împovărătoare în mod special, dacă se ia în considerare că Articolul 49 al Codului include, de asemenea, o interdicție asupra acestor tipuri de organizații, care promovează serviciile de radiodifuziune comunitară. Aceeași preocupare poate fi aplicată și prevederilor de genul celor incluse în alineatul 8 al aceluiași Articol 28, cu privire la posibilitatea acestui tip de entități de a deține acțiuni, drepturi de vot ori cote.

- Furnizorii publici de servicii media

Capitolul IV al Codului este destinat stabilirii regimului aplicabil furnizorilor publici de servicii media audiovizuale în general, iar Capitolul V se concentrează în special pe furnizorul public de servicii media audiovizuale, Compania „Teleradio-Moldova”.

Ambele capitole includ o serie cuprinzătoare de norme care vizează definirea adecvată a obiectivului, misiunii și activităților serviciilor media din Republica Moldova, precum și protejarea adecvată a funcționării corespunzătoare a entităților respective în baza „independenței editoriale și autonomiei instituționale în ce privește autoritățile de stat și instituțiile, forțele politice și grupurile de interese economice și financiare.”

Această abordare generală poate fi doar salutată. Doar câteva remarce mai trebuie să fie luate în considerare.

Articolul 34.2 specifică din nou că intervenția autorității de reglementare în corespundere cu legea „nu este considerată o ingerință”. Este recomandabilă înlocuirea acestei prevederi probabil redundante cu o referire specifică la rolul autorității de reglementare,

care constă în monitorizarea eficientă și garantarea funcționării corespunzătoare și independente a agenților publice de servicii media, în corespundere cu obiectivul, misiunea și activitățile stabilite în lege și orice alte instrumente relevante.

Articolul 35 stabilește o listă lungă a atribuțiilor furnizorilor publici de servicii media. Litera m) se referă în special la stabilirea „prețurilor și tarifelor pentru serviciile pe care le prestează”. Această prevedere poate fi problematică. Un pilon fundamental și definitoriu al serviciului media public conform standardelor internaționale este universalitatea și accesibilitatea conținutului și a serviciilor pentru toți. Aceste standarde nu necesită în niciun caz ca acest conținut și servicii să fie prestate în mod total gratuit pentru cetățeni. Totuși, legiuitorul trebuie să stipuleze clar că toate prețurile sau tarifele pentru furnizarea serviciilor trebuie să fie bazat pe costuri și să nu reprezinte sau să impună o barieră sau un impediment serios pentru cetățeni în vederea accesului la beneficiile serviciului public.

În ceea ce privește prevederile specifice aplicabile Companiei „Teleradio-Moldova”, trebuie să menționăm următoarele:

- a) trebuie să fie introduse condiții și calificări profesionale suplimentare cu privire la funcția de Director General, în vederea garantării unei realizări profesionale și eficiente depline a atribuțiilor sale;
- b) includerea pierderii sprijinului membrilor Consiliului de Supraveghere drept una dintre cauzele demiterii Directorului General este prea vagă și extinsă, și deci trebuie să fie exclusă sau înlocuită cu motive mai detaliate și obiective ale lipsei de performanță profesională;
- c) alocațiile din bugetul de stat pentru finanțarea activităților Companiei „Teleradio-Moldova” trebuie să fie fixate la 0,9% (versiunea în limba engleză nu este complet clară la acest subiect);
- d) mai urmează a fi introduse condiții și calificări profesionale suplimentare privind funcția membrilor Consiliului de Supraveghere (5 ani de experiență necalificată este o condiție prea largă și insuficientă pentru a garanta profesionalismul); și
- e) în vederea garantării alegerii imparțiale a celor mai buni candidați pentru a ocupa funcțiile de membri ai Consiliului de Supraveghere, se recomandă a avea, în calitate de condiție, votul majorității calificate a membrilor Consiliului Audiovizualului (în schimbul unei majorități).

- Furnizorii comunitari de servicii de radiodifuziune

Capitolul VI al Codului conține o serie de norme aplicabile serviciilor care sunt prestate de furnizorii comunitari de servicii de radiodifuziune sonoră.

Trebuie de menționat aici că această secțiune se referă doar la serviciile radio, întrucât odată cu apariția noilor tehnologii digitale, este posibil să existe servicii media comunitare în orice format (sonor, audiovizual liniar sau chiar neliniar). Prin urmare, este necesară o reglementare mai largă în ce privește formatele și tehnologiile pentru ca prezentul Cod să nu devină imediat depășit, dacă nu este deja. Pe de altă parte, în cazuri specifice de

furnizare a acestui tip de servicii prin utilizarea frecvențelor, standardele internaționale impun, în acest scop, rezervarea specifică a unei porțiuni spectrale.

Remarca făcută deja cu privire la interzicerea directă care afectează posibilitatea intereselor politice, religioase, sindicale de a-și crea propriile agenții mass-media trebuie, de asemenea, să fie evidențiată.

- Distribuitorii de servicii media

Capitolul VII al Codului este destinat reglementării distribuitorilor de servicii media.

Distribuitorii de servicii media sunt platforme intermediare care transmit și facilitează accesul la furnizorii de servicii media audiovizuale. Evident, aceștia nu au responsabilitate editorială și astfel nu ar trebui să aibă nicio răspundere cu privire la conținutul audiovizual pe care îl furnizează/la care facilitează accesul. În cadrul juridic conceptual al Pieței Unice Digitale a UE, distribuitorii de servicii media intră sub incidența exclusivă a furnizorilor de servicii de comunicații electronice și de rețea.

Abordarea UE este, de asemenea, în corespundere cu standardele internaționale în domeniul rolului și responsabilității intermediarilor. Distribuitorii de servicii media nu sunt platforme intermediare cum ar fi Facebook, Twitter sau Youtube, dat fiind faptul că aceștia nu pot include conținut generat de utilizatori. În plus, aceștia cu siguranță fac o alegere *ex ante* când decid pachetul de servicii media audiovizuale care va fi oferit consumatorilor finali. Totuși, trebuie de subliniat că această alegere nu implică exercitarea niciunui control editorial asupra conținutului și programelor specifice (care aparține, în mod evident, furnizorului de servicii media audiovizuale respectiv) și, prin urmare, nu poate justifica o impunere generală a răspunderii.

Din acest motiv, se recomandă ca distribuitorii de servicii media să fie supuși doar obligației de obținere a unei licențe sau autorizații pentru comunicații electronice și să notifice Consiliul Audiovizualului cu privire la numărul și denumirea serviciilor pe care le furnizează, precum și furnizorul în cauză în ce privește responsabilitatea editorială. Prin urmare, trebuie să fie excluse/eliminate prevederile și condițiile, cum ar fi așa-numita „autorizație de retransmisie”(emiterea căreia poate fi refuzată printr-o „decizie motivată”), sau posibilitatea de a fi sancționați pentru simpla retransmisie a conținutului ilegal (prevăzută în Articolul 85 al Codului).

- Consiliul Audiovizualului

Capitolul X al Codului stabilește regimul juridic aplicabil Consiliului Audiovizualului în calitate de autoritate independentă de reglementare cu privire la serviciile media audiovizuale din Republica Moldova. Acest regim încorporează domenii cum ar fi procesul de desemnare și numire a membrilor Consiliului, principiile aplicabile deciziilor și activităților acestuia, gestionarea organizației și competențele autorității, precum și reglementarea detaliată a competențelor de sancționare a autorității. În general, aceste prevederi sunt salutare dat fiind faptul că sunt în corespundere cu condițiile stabilite de standardele internaționale, în special privind garantarea independenței autorității de reglementare.

Acestea fiind spuse, mai sunt câteva remarcă pentru a fi luate în considerare de către legislator:

- a) din nou, trebuie să fie introduse condiții și calificări profesionale suplimentare privind funcția de membru al Consiliului, în vederea garantării unei performanțe profesionale și independente depline (5 ani de experiență necalificată este o condiție prea largă și insuficientă pentru a garanta profesionalismul);
- b) se recomandă ca numirea finală a membrilor Consiliului să prevadă, în orice caz, o majoritate parlamentară calificată pentru în vederea garantării corespunzătoare a independenței lor, precum și al consensului mai larg privind conformitatea;
- c) referirile la competența Consiliului Audiovizualului privind platformele de partajare a materialelor video (în special în domeniul sancțiunilor) sunt confuze în mod special, dat fiind faptul că restul Codului nu conține nicio prevedere specială aplicabilă acestui tip specific de furnizor, deoarece, potrivit definițiilor oferite de Codul însuși, acesta nu poate fi considerat un furnizor de servicii media audiovizuale sau un distribuitor de servicii media (în plus, Articolul 2.4.(e) stabilește clar că prevederile specificate în Cod nu se aplică acestor entități).

**ANALIZA JURIDICĂ
A PROIECTULUI CODULUI SERVICIILOR MEDIA AUDIOVIZUALE
AL REPUBLICII MOLDOVA**

Iunie 2018

Această analiză a fost solicitată de Freedom House și realizată de consultantul independent Snezana Green. Lucrarea a fost elaborată cu sprijinul generos al Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Conținutul nu reflectă în mod necesar opiniile Freedom House, Internews, USAID sau ale Guvernului Statelor Unite.

ABREVIERI	4
REZUMAT	5
Constatări principale și recomandări	6
Rezumatul revizuirilor recomandate	7
CAPITOLUL 1. STANDARDE ȘI NORME INTERNAȚIONALE RELEVANTE	10
Capitolul 1.1. Norme internaționale cu privire la libertatea de expresie și libertatea mass-media	10
Capitolul 1.2. Norme internaționale cu privire la controlul și restricționarea mass-mediei	10
Capitolul 1.3. Norme internaționale cu privire la pluralismul mass-mediei	10
Capitolul 1.4. Norme internaționale cu privire Autoritățile Naționale de Reglementare (ANR)	14
CAPITOLUL 2. PRINCIPALELE PROPUNERI DE REVIZUIRE	18
PREVEDERI GENERALE	18
Articolul 1. „proprietar beneficiar”, punctul b)	
PRINCIPIILE COMUNICĂRII AUDIOVIZUALE	18
Articolul 17	
Articolul 21(1) și (1)d)	
Articolul 26 (1)	
SERVICIILE MEDIA AUDIOVIZUALE LINIARE	20
Articolul 27	
Articolul 27e)	
Articolul 27f)	
Articolul 28(2)g)	
Articolul (7)	
Articolul 29(1)a), c) și d), 29(6)	
Articolul 29(7)	
Articolul 29(8)	
Articolul 30(1) și (3)	
Articolele 30(4)	
DISTRIBUTORII DE SERVICII MEDIA	26
Articolul 54(7)	
CONSILIUL AUDIOVIZUALULUI	26

Articolul 74 (1)
Articolul 75(1)
Articolul 75 (4)
Articolul 76(3)
Articolul 76(4)a)
Articolul 77(2)c)
Articolul 77(3)a) și b)
Articolele 77(5)f), 79(1)-(4) și 78(6)
Articolul 78(1)
Articolul 78(2)
Articolul 78(4)c)
Articolul 78(4)g
Articolul 81(1)
Articolul 82
Articolul 85(1)
Articolul 85(4)
Articolul 85(5)a)
Articolul 85(5)b)
Articolul 85(5)c)
Articolul 85(5)j)
Articolul 85(6)c)
Articolul 85(9) și (16)
Articolul 85(10)
Articolul (10)

DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 88

37

ABREVIERI

Directiva SMAV	Directiva UE privind Serviciile Media Audiovizuale
CDF	Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale
CoE	Consiliul Europei
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CEJ	Curtea Europeană de Justiție
CETT	Convenția Europeană cu privire la Televiziunea Transfrontalieră
CtEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
UE	Uniunea Europeană
PIDCP	Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice
ANR	Autoritățile Naționale de Reglementare

REZUMAT

Analiza juridică revizuieste Proiectul Codului Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova²¹ (Proiectul de cod) în redacția adoptată în prima lectură de Parlamentul Republicii Moldova pe 22 martie 2018 și publicat pe pagina web a Parlamentului²².

Proiectul codului are scopul de a înlocui codul actual al Audiovizualului și modificările sale ulterioare.

Procesul de adoptare a noului cod²³ este sprijinit prin Proiectul Promovarea libertății și pluralismului mass-media în Republica Moldova susținut de Uniunea Europeană, Consiliul Europei și Ambasada Statelor Unite în RM, în cadrul subgrupeii tematice nr.1 „Dezvoltarea unui nou cod al Audiovizualului”. În procesul de elaborare a proiectului au fost implicați legislatori, factori de decizie, membri și angajați ai organelor de reglementare, actori non-statali, inclusiv societatea civilă și specialiști din domeniul mass-mediei²⁴. Un grup multilateral al părților interesate²⁵ (Grupul de lucru) a fost creat pe 13 iunie 2017 prin hotărârea Președintelui Parlamentului.

Analiza este împărțită în următoarele compartimente:

- Capitolul 1 scoate în evidență cadrul juridic european și internațional relevant pentru principalele sfere vizate în vederea îmbunătățirii și
- Capitolul 2 propune revizuirii ale prevederilor corespunzătoare din cod.

Proiectul codului este confruntat cu cadrul juridic internațional și european regional aplicabil Republicii Moldova și anume: Pactul Internațional privind Drepturile Civile și Politice (PIDCP) și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), la care Republica Moldova este parte din 1993 și 1997; jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului care este obligatorie pentru țările care au ratificat CEDO²⁶ și, de asemenea, declarațiile, comentariile recomandările și rapoartele din domeniul audiovizualului emise de Consiliul Europei și raportorii speciali din sfera libertății presei, inclusiv Reprezentantul OSCE pentru libertatea mass-mediei. Proiectul de cod mai este confruntat cu observațiile constatative ale Comitetului ONU al Drepturilor Omului privitoare la Republica Moldova.

Întrucât intenția legislatorului a fost de adopta proiectul codului pentru a crea un cadru necesar implementării Directivei Serviciilor Media Audiovizuale (Directiva SMAV), proiectul a fost confruntat cu cadrul legal al Uniunii Europene și cu ultimele concluzii ale Consiliului Uniunii Europene cu privire la Republica Moldova în domeniul libertății presei. Având în vedere faptul că Directiva SMAV este actualmente revizuită, proiectul de cod este în continuare confruntat cu Propunerea Comisiei Europene de modificare a Directivei SMAV.

Constatări principale și recomandări

²¹ Codul Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova, în redacția adoptată în prima lectură de Parlamentul Republicii Moldova. Analiza se bazează pe o traducere neoficială a Codului din data de 20 martie 2018 (disponibilă la autor).

²² www.parlament.md

²³ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2006, nr. 131-133, art. 679

²⁴ Date succinte privind Proiectul Codului Audiovizualului al RM, disponibile la autor și pe <http://parlament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx>

²⁵ Membrii Grupului de Lucru sunt reprezentanți ai mass-mediei și ai ONG-urilor drepturilor omului, radiodifuzori, juriști, deputați și instituții publice.

²⁶ <https://rm.coe.int/168007ff48>

Proiectul de cod prezintă o îmbunătățire semnificativă față de Codul Audiovizualului actualmente în vigoare. Astfel, este o treaptă majoră de înaintare în privința angajamentului Republicii Moldova de a-și întări cadrul legal din domeniul mass-mediei.

Proiectul relevă intenția adevărată de a proteja efectiv pluralismul mass-media de concentrarea necorespunzătoare a proprietății mass-media. Grupul de lucru a fost autorizat să alinieze legislația mass-media la standardele europene și a fost însărcinat, în special, să adopte un cadru de reglementare care „să asigure transparența proprietății mass-media și prevenția concentrării excesive”²⁷ – un aspect identificat atât de Consiliul Uniunii Europene²⁸ cât și de Comitetul Drepturilor Omului²⁹ ca domeniu major care are nevoie de îmbunătățiri în Codul actual al Audiovizualului.

Anumite părți ale Codului ar putea fi ajustate în continuare la instrumentele și standardele internaționale din punct de vedere al pluralismului mass-media. Recomandările principale sunt următoarele: stabilirea unei măsuri clare și concrete care va fi aplicată pentru a elimina poziția dominantă în formarea opiniei publice (articolul 29(8)), prevederea unei sancțiuni pentru nerespectarea de către radiodifuzori a respectivei măsuri și impunerea identificării proprietății până la ultimul proprietar individual.

Proiectul prezintă anumite caracteristici pozitive deseori întâlnite în instrumentele internaționale și legislațiile naționale ale statelor membre ale Consiliului Europei, cum ar fi impunerea unei sancțiuni progresive de la avertizare prin amendare și suspendarea licenței până la retragerea/revocarea licenței, dar duce lipsă de claritate și nu se referă vădit la conduita ilegală în anumite prevederi ale articolului 85 și ale articolelor conexe cum ar fi 17. Sunt recomandate clarificări la articolele 17 și 85 în vederea asigurării conformității depline a Codului cu obligațiile relative CEDO, care stipulează că orice măsură care restricționează libertatea mass-media trebuie să corespundă criteriilor stabilite în articolul 10 al CEDO, inclusiv acela că sancțiunile și conduitele ilegale trebuie să fie clar prevăzute în legislația națională pentru a permite corelația dintre sancțiune și încălcare.

Cât privește autoritatea de reglementare, Proiectul respectă majoritatea criteriilor stabilite de instrumentele și standardele internaționale, inclusiv acele care țin de desemnarea și numirea membrilor, garantarea demiterii corecte și criteriile menite să asigure independența Audiovizualului, inclusiv cea funcțională și financiară. Anumite părți ale proiectului ar putea fi aliniate mai mult la standardele și instrumentele internaționale în privința independenței Consiliului Audiovizualului. Principalele recomandări sunt următoarele: autorizarea expresă a Consiliului să își adopte propriile reguli interne și luarea în calcul a unei revizuirii speciale care să prevadă adoptarea unei subreglementări referitoare la demarcațiile jurisdicționale dintre Consiliul Audiovizualului și Consiliul Concurenței.

²⁷ Date succinte privind Proiectul Codului Audiovizualului al RM, disponibile la autor

²⁸ Concluziile din 2015 ale Consiliului UE privind RM au subliniat importanța libertății mass-media într-o societate democratică și au îndemnat guvernul RM „să îmbunătățească legislația națională pentru a limita concentrarea proprietății mass-media și a garanta pluralismul” <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15/fac-moldova-conclusions/>

²⁹ În observațiile constatative cu privire la Republica Moldova, emise în noiembrie 2016, remarcând pașii întreprinși de RM pentru reformarea Codului Audiovizualului și sporirea pluralismului și transparenței mass-media, Comitetul Drepturilor Omului și-a exprimat îngrijorarea cu privire la: „concentrarea continuă a proprietății mass-media și la faptul că mass-media este puternic influențată de interese politice și private care ar putea să nu reprezinte interesul public”.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5

Rezumatul revizuirilor recomandate

- **Articolul 1 – la termenul „proprietar beneficiar” să se introducă definiția „persoanei afiliate”** – spre deosebire de termenul „persoană apropiată”, termenul „persoană afiliată” nu este definit în proiect. Acest fapt lasă loc pentru interpretarea termenului, atrăgând inclusiv întrebarea dacă se referă atât la persoane fizice cât și la persoane juridice;
- **Articolul 17 – sancționarea încălcării articolului 17(3) exclusiv; revizuirea articolului 17(4) în vederea consolidării legăturii dintre noțiunea protecției audiovizualului național/domeniului radiodifuziunii și libertatea presei.** Prevederile articolului 17 nu sunt formulate suficient de clar și precis ca să permită corelarea acțiunilor cu cerințele legii și să definească în mod evident sfera conduitei interzise și consecințele încălcării respectivei prevederi. După cum se arată mai jos la capitolul 2, aceasta este o obligație a țărilor parte la CEDO chiar și în privințele care afectează securitatea națională, CtEDO hotărând în acest sens că textul legii trebuie să fie suficient de clar astfel încât să le indice subiecților legii în mod adecvat conduita legală și consecințele faptelor ilegale.
- **Articolul 21 (1)d) – identificarea proprietății până la ultimul proprietar individual** – dacă articolul 21(1)c cere divulgarea absolută a tuturor proprietarilor beneficiari pe nume, articolul 21(1)d lasă de dorit, impunând doar divulgarea proprietarilor direcți până la nivelul primei persoane fizice și persoane juridice. În acest temei, proprietatea poate rămâne obscură și netransparentă, ceea ce este îndeosebi problematic dacă informația despre proprietarii persoanelor juridice nu este imediat disponibilă sau ușor accesibilă prin intermediul registrelor comerciale sau al altor cataloage publice din țară sau de peste hotare;
- **Revizuirea articolului 26(1) astfel încât să ofere dreptul nelimitat de reînnoire a licenței** – Articolul 26(1) prevede dreptul de reînnoire a licenței o singură dată, ceea ce, în practică, are efectul de retragere a licenței fără cauză;
- **Articolul 27 – includerea încălcării în continuare a Codului după suspendare printre temeiurile de retragere a licenței** – articolul 85 citit în legătură cu articolul 27, nu oferă Consiliului Audiovizualului puterea deplină de punere în aplicare a Codului, întrucât multiple încălcări repetate sunt pedepsite prin suspendare. Deși Codul iartă radiodifuzorii care nu au comis nicio abatere timp de 12 luni după sancționare, nu se ocupă de furnizorii care continuă să încalce Codul după suspendarea licenței;
- **Articolul 28(2) – extinderea aplicării prevederilor de la articolul 28(2)g asupra entităților enumerate în articolul 28(2)h** stipulând că un partid politic nu poate deține un furnizor de servicii media în mod indirect (printr-o organizație comercială);
- **Articolul 28(7) – extinderea aplicării pragului** asupra tuturor „persoanelor apropiate” (termenul definit în articolul 29(3)) și nu doar asupra soților;
- **Articolul 29 – definirea clară a limitării cotelor de audiență conform zonei acoperite** – articolul 29 al proiectului stabilește limite ale cotei de audiență pentru măsurarea poziției dominante în formarea opiniei, însă prevederea nu este suficient de clară – deși, în baza articolului 29(1) se poate presupune că intenția a fost de a limita măsurarea la acoperirea națională, regională și locală, principiul dat nu a fost respectat în mod consecvent la următoarele prevederi ale articolului 29.

- **Revizuirea articolelor 29(6) și 30(4)** cu scopul de a acorda Consiliului Audiovizualului dreptul de a determina și acționa în privința fluctuațiilor cotei de audiență mai des decât o dată pe an;
- **Articolele 29(7) și 85(6)c – să se prevadă măsuri clare și eficiente în articolul 29(7) pentru eliminarea poziției dominante în formarea opiniei publice, iar în articolul 85(6)c să fie specificată nerespectarea de către furnizor a respectivei măsuri drept temei de sancțiune.** Potrivit articolului 29 al proiectului, Consiliul Audiovizualului solicită intrarea în legalitate a titularului licenței de emisie, în cazul în care este constatată situația dominantă a unui furnizor. Termenul intrarea în legalitate nu este definit în proiect și, prin urmare poate duce la răstălmăcirea și tratarea discreționară a prevederilor acestei măsuri. Pe lângă aceasta, articolul 85 al proiectului nu specifică nicio sancțiune pentru nerespectarea de către furnizor a măsurii de la articolul 29(7). Absența unei măsuri care ar elimina în mod eficient poziția dominantă ar face prevederile Codului ineficiente;
- **Articolul 29(8) –revizuirea mandatelor Consiliului Audiovizualului și Consiliului Concurenței în vederea adoptării unor reglementări secundare care ar stabili granițele jurisdicționale dintre cele două instituții;**
- **Revizuirea articolelor 30(1) și 30(3)** în vederea stipulării unui proces deschis și transparent de achiziții la selectarea unei instituții specializate însărcinate cu măsurarea cotei de audiență,
- **Articolul 74(1) – clarificarea/corectarea textului care descrie misiunea Consiliului Audiovizualului** pentru a evita orice îndoială în privința aplicării surselor internaționale de drept prevăzute la articolele 3 și 75(5) ale proiectului codului, care încredințează Consiliului Audiovizualului responsabilitatea de a asigura conformitatea cu instrumentele internaționale;
- **Articolul 75(1) – formularea clară a textului care descrie statutul Consiliului Audiovizualului ca autoritatea publică autonomă** – termenul „autoritate publică” ar putea fi interpretat pe larg ca să se refere la o serie de entități juridice, inclusiv entități statale; recomandarea este de a revizui articolul 75(1) pentru defini Consiliul Audiovizualului ca entitate distinctă și independentă din punct de vedere funcțional de orice organ public sau privat, după cum se recomandă în Propunerea Comisiei Europene de modificare a Directivei SMAV;
- **Articolul 74(5) – stipularea participării obligatorii a Consiliului Audiovizualului la definirea poziției Republicii Moldova în negocierile internaționale din domeniul serviciilor media audiovizuale** – având în vedere rolul încredințat Consiliului Audiovizualului în cod, inclusiv responsabilitatea pentru punerea în aplicare a convențiilor și tratatelor internaționale din domeniul mass-mediei audiovizuale, prevăzută la articolul 75(5), participarea Consiliului Audiovizualului la negocierile internaționale din sfera sa de activitate este esențială;
- **Revizuirea articolelor 76(3) și 81(1) și completarea articolului 76(3) ca să prevadă clar dreptul Consiliului Audiovizualului de a-și adopta propriile reguli și proceduri interne**, având în vedere că articolul 81(1) nu clarifică ce organ va adopta „Regulamentul de organizare și funcționare” a Consiliului Audiovizualului;
- **Articolul 77(2) – includerea referinței la legislația care definește termenul „asociație obștească”** pentru a evita orice îndoială în privința a ceea ce presupune termenul „asociație obștească” și dacă acesta cuprinde organizațiile societății civile;

- **Revizuirea articolelor 77(3)a) și 77(3)b) astfel încât să fie clar care parte poate nominaliza candidații la funcțiile vacante din cadrul Consiliului Audiovizualului;** din redacția actuală a articolului 77(3) nu se înțelege clar care dintre părțile autorizate pot nominaliza candidați în cazul unei vacanțe, autoritățile sau societatea civilă;
- **Articolul 78(1) revizuirea articolului astfel încât să prevadă clar că membrii Consiliului Audiovizualului trebuie să fie liberi de interese publice și private;**
- **Clarificarea criteriilor stipulate în articolele 77(5)f, 79(1)-(4) și 79(6);** criteriile care definesc cine poate fi membru al Consiliului Audiovizualului și cele care stabilesc funcțiile incompatibile cu funcția de membru al Consiliului nu sunt suficient de clare și/sau precise în proiectul Codului;
- **Clarificarea contradicțiilor dintre articolele 78(2) și 78(4) – articolul 78(2) interzice demiterea membrilor Consiliului în timp ce articolul 78(4) enumeră temeiurile pentru demiterea lor;**
- **Articolul 76(4)c – clarificarea și/sau limitarea temeiurilor de demitere enumerate la articolul 76(4)c) doar la încălcările grave, în conformitate cu standardele internaționale;**
- **Limitarea obiectului aplicării sancțiunilor prevăzute la articolul 85 la un set precis de încălcări ale proiectului Codului, prin revizuirea și clarificarea articolului 85 astfel încât să facă referire la obligație concretă în conformitate cu proiectul Codului, acolo unde este posibil;** este recomandat să se asigure faptul că restricțiile impuse de lege furnizorilor și distribuitorilor de servicii media să nu lase loc de îndoială în privința cărei conduite este sancționată de proiectul de Cod. Pentru întregul set de recomandări în acest sens a se vedea articolele 85(4), 85(5)a, 85(5)b, 85(5)c și 85(14);
- **Stabilirea unei limite temporale pentru sancțiunea de suspendare stabilită la articolul 85(10) –** Articolul 85(10) stipulează sancțiunea de suspendare, însă nu prevede durata acestei măsuri;
- având în vedere faptul că o parte din bugetul Consiliului Audiovizualului este subvenționată de stat, pentru a întări mai mult independența financiară a Consiliului, **să se completeze alineatul 3 al articolului 82 în vederea clarificării faptului că nicio autoritate publică nu își poate utiliza puterea de luare a deciziilor financiare ca să aducă atingere independenței Consiliului; și**
- **Articolul 88 – revizuirea articolului pentru a exclude orice îndoială asupra faptului că Consiliul Audiovizualului este răspunzător în fața publicului și că poate fi controlat doar sub aspectul legalității activității sale și corectitudinii și transparenței activităților sale financiare.**

CAPITOLUL 1. STANDARDE ȘI NORME INTERNAȚIONALE RELEVANTE

Capitolul 1.1. Norme internaționale cu privire la libertatea de expresie și libertatea mass-media

1. Articolul 10 alineatul 1 al CEDO prevede:
„Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.”
2. Dreptul la libera exprimare cuprinde dreptul la libertatea presei și protecția mass-mediei de intervențiile necuvenite din partea statului cum ar fi retragerea necorespunzătoare a licenței.³⁰ Articolul 10 alineatul 2 al CEDO stabilește în continuare criteriile exacte conform cărora statele membre pot restricționa libertatea mass-mediei:
„Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

Capitolul 1.2. Norme internaționale cu privire la controlul și restricționarea mass-mediei

1. Articolul 10, alineatul 2 cere ca orice intervenție a statului asupra exercitării libertății presei să aibă o bază în legislația națională; această cerință se referă și la calitatea legii, chiar și atunci când este adoptată de parlament.³¹ Mai mult ca atât, jurisprudența CtEDO a susținut în mod constant faptul că legea trebuie să fie publică, accesibilă și previzibilă.³²
*„În Rotaru c. României, Curtea a constatat că legea națională **nu era o „lege” deoarece nu era formulată suficient de precis** încât să permită oricărui individ ... să își pună în ordine conduita.” (evidențiere adăugată)*

Capitolul 1.3. Norme internaționale cu privire la pluralismul mass-mediei

1. Comentariul General nr. 34 (2011) îndeamnă statele parte la Convenția Internațională cu privire la Drepturile Civile și Politice (CIDCP sau Pactul)³³ să întreprindă:
„acțiuni corespunzătoare, conforme cu Pactul, pentru a preveni dominația sau concentrarea necuvenită în mass-media a unor grupuri media controlate de interese private în situații de monopol care pot prejudicia diversitatea surselor și opiniilor.”³⁴
2. La nivel european, articolul 10 al CEDO³⁵ protejează în mod fundamental și cuprinzător libertatea de expresie. Deși nu menționează explicit pluralismul

³⁰ Deși articolul 10 nu menționează în mod explicit libertatea presei, CtEDO a dezvoltat o jurisprudență extinsă, obligatorie pentru statele membre, care prevede un set de principii și reguli care acordă mass-mediei un statut special în legătură cu exercitarea libertăților conținute la articolul 10.

³¹ <https://rm.coe.int/168007ff48>

³² Ibidem

³³ R. Moldova a aderat la CIDCP pe 26 ianuarie 1993. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-4&src=IND

³⁴ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

³⁵ R. Moldova a ratificat CEDO pe 12 septembrie 1997. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=nSZFd1RJ

mass-mediei, necesitatea de a proteja diversitatea și pluralismul mass-mediei a fost reafirmată de CtEDO.

3. Jurisprudența CtEDO, obligatorie pentru statele membre, recunoaște nu doar importanța deosebită a mass-mediei audiovizuale în societățile democratice și necesitatea conexasă a pluralismului, toleranței și deschiderii, dar și dreptul statelor membre de a restricționa libertatea presei în vederea protejării diversității în conformitate cu articolul 10 alineatul 2.³⁶ În dosarul Manole și alții c. R. Moldova (2009)³⁷, CtEDO a subliniat:

*„Nu poate exista democrație fără pluralism. ... O situație în care unui grup economic sau politic puternic dintr-o societate îi este permis să obțină o poziție de dominație asupra mediei audiovizuale și astfel să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor și, în cele din urmă, să diminueze libertatea lor redacțională, subminează rolul fundamental al libertății de expresie într-o societate democratică în sensul consacrat în articolul 10 al Convenției. ... Având în vedere importanța mizei puse în articolul 10, Statul trebuie să fie garantul suprem al pluralismului.”*³⁸(evidențiere adăugată)

4. La nivelul UE, articolul 11 al Cartei Europene a Drepturilor Fundamentale (CDF) îndeamnă în mod specific la respectarea pluralismului și libertății mass-media.³⁹ Curtea Europeană de Justiție a recunoscut pluralismul mass-mediei drept cerință primară relativă interesului general, care poate justifica restricția libertății mass-media.⁴⁰
5. Pe fundalul acestor norme internaționale, realitatea pieței din Europa arată concentrații moderate spre înalte în mass-media. Un studiu comparativ solicitat de Parlamentul European în 2016 în șapte state membre ale Uniunii: Bulgaria, Franța, Grecia, Ungaria, Italia, Polonia și România constata că:

*„sistemele mass-media în aceste țări sunt afectate de un ansamblu de relații netransparente statornicite într-o rețea interconectată de putere politică și economică, care în unele dintre ele duce la eșecul sistemic al pieței media și are legătură cu disfuncția democrației.”*⁴¹ (evidențierea adăugată)
6. Un alt studiu din 2016 publicat de Observatorul European al Audiovizualului constata că:

„În general, piețele naționale de radiodifuziune și cele de distribuție din Europa sunt moderat sau înalt concentrate. Într-un fel, acest fapt se datorează naturii acestor sectoare, existând bariere de acces din punct de vedere al investițiilor și, de asemenea, din cauza modului în care aceste piețe s-au dezvoltat de-a lungul timpului. Totuși, se face văzută și tendința spre consolidarea continuă la nivel național, ceea ce întărește mai mult

36 CtEDO, *Informationsverein Lentia și alții c. Austriei* (1999)(cazul privea monopolul din acea perioadă al Corporației Austriece de Radiodifuziune: Curtea a subliniat frecvent rolul fundamental al libertății de expresie într-o societate democratică, îndeosebi în cazul în care, prin intermediul presei, slujește la răspândirea informației și ideilor de interes general, pe care publicul este, mai mult ca atât, îndreptățit să le primească ... O asemenea năzuință nu poate fi îndeplinită cu succes decât dacă se întemeiază pe principiul pluralismului, al cărui garant suprem este statul. Această observație este în mod special valabilă în legătură cu mass-media audiovizuală, ale cărei programe sunt adesea difuzate pe larg.”

37 <https://hudoc.echr.coe.int/ENG#%7B%22itemid%22%3A%5B%22002-3173%22%5D%7D>

38 Ibidem

39 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf),
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

40 CEJ, *United Pan-Europe Communications Belgia c. Belgiei* (2007)

41 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf)

vocea/ponderea grupurilor individuale. Măsura în care sistemele naționale de mass-media sunt pluraliste **cere studiu suplimentar în fiecare țară asupra legăturilor dintre mass-media națională și interesele politice și de afaceri.**"⁴² (evidențierea adăugată)

7. Pe lângă aceasta, în cercetarea de mai sus s-a constatat că:
„În ceea ce privește distribuția, nivelele de concentrare, de asemenea, variază de la țară la țară. În general, aceste piețe sunt cu mult mai concentrate decât piețele de audiență pentru radiodifuziune.”⁴³
8. În 2002, Consiliul Europei a emis Recomandarea nr. 7 care cuprindea un set specific de măsuri menite să promoveze diversitatea structurală a mass-mediei:
„Statele membre ar trebui să urmărească asigurarea faptului ca o varietate suficientă de instituții media deținute de diferiți proprietari, atât publici cât și privați, să fie disponibilă publicului, **având în vedere caracteristicile pieței media, mai ales aspectele comerciale și concurențiale specifice.** ... Statele membre ar trebui, îndeosebi, să prevadă adaptarea cadrului lor de reglementare la evoluțiile economice, tehnologice și sociale, ținând cont, în special, de convergență și tranziția digitală **și, prin urmare, să includă în acest cadru toate elementele producției și distribuției media.**”⁴⁴ (evidențierea adăugată)
9. Consiliul Europei a recomandat ca în statele membre unde aplicarea normelor generale privitoare la concurență în domeniul mass-mediei nu sunt suficiente pentru garantarea pluralismului de opinie să se adopte măsuri specifice relative sectorului media, inclusiv, cadrul de reglementare ținând cont de:
„separarea eficientă și manifestă între exercițiul autorității politice și controlului asupra mass-mediei sau luarea deciziilor în privința conținutului de media.”⁴⁵
10. În mod special, Consiliul Europei a recomandat următoarele, în legătură cu adoptarea reglementărilor privind concentrația în mass-media:
„Statele membre trebuie să ia în considerare adoptarea unor norme menite să limiteze influența pe care o singură persoană, companie sau grup o poate avea într-unul sau mai multe sectoare mass-media și să asigure un număr suficient de instituții media diverse. **Aceste norme trebuie adaptate la dimensiunile și caracteristicile specifice mediei audiovizuale locale, regionale sau naționale...** Normele pot introduce praguri în baza unor criterii obiective și realiste, cum ar fi cota de audiență, circulație, cifră de afaceri/profit, capital social sau drepturi de vot. **Ar trebui, de asemenea, să permită să fie luat în considerare fenomenul integrării orizontale,** înțeles ca niște fuziuni care au loc în aceeași ramură de activitate – în cazul dat concentrații mono-media și multi-media – **ca și cel al integrării verticale,** altfel spus, controlul de către o singură persoană, companie sau grup a unor elemente cheie ale **producției, distribuției și activităților relative cum ar fi publicitatea sau telecomunicațiile**”⁴⁶ (evidențierea adăugată)

42 Cappello M. (ed.), *Proprietatea mass-media – Realitățile pieței și răspunsul normativ*, IRIS Special 2016-2, Observatorul European al Audiovizualului, Strasbourg, 2016

43 Ibidem

44 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

45 Ibidem

46 Ibidem

11. Pe lângă acestea, Recomandarea Consiliului Europei (1999) 1 s-a referit la pragurile pentru cotele de audiență:
„Pragurile pentru cotele de audiență... devin una dintre abordările de reglementare cele mai favorite în vederea protejării pluralismului. ... S-a demonstrat că introducerea unei limite **a cotei de audiență de 30%** pentru presă și organizațiile de radiodifuziune în propriile zone de transmisie/diseminare, **plus o limită superioară pentru proprietatea media totală de 10% din piața** în care operează un furnizor, ar putea fi praguri acceptabile pentru protejarea unui nivel rezonabil de pluralism întrucât ar trebui să asigure un minim de câte patru furnizori în sfera radioului, televiziunii și presei scrise și zece furnizori diferiți pe piață, în total. Totuși, **unde precis ar trebui situate limitele cotelor superioare de audiență, acțiunilor sau profiturilor este o decizie care trebuie luată la nivel național**, după ce se ia în calcul ce grad de diversitate a proprietății este viabil economic pentru piața dată. Se consideră că limitarea cotelor de audiență poate fi utilă pentru protejarea pluralismului, deși este recunoscut faptul că sunt greu de pus în practică. Prin urmare, dacă statele membre introduc asemenea limite pentru radiodifuzorii comerciali, ar trebui să prevadă și anumite măsuri complementare care să intre în vigoare odată ce compania atinge limita permisibilă.”⁴⁷ (evidențierea adăugată)
12. În plus, Parlamentul European în documentul său de politică a recomandat ca fiecare stat membru:
„să creeze și mențină **o bază de date transparentă** care să conțină toți **proprietarii direcți și indirecti** ai companiilor media până la persoanele fizice”, detaliate în continuare pe puncte, cu legături spre **proprietățile încrucișate** în sectorul mass-mediei și în sectorul influențat de finanțele publice. Baza de date ar trebui să fie ușor accesibilă publicului și să poată fi căutată prin diverși algoritmi de filtrare și ordonare.”⁴⁸
13. Este important să accentuăm că doar măsurile legislative nu sunt suficiente pentru abordarea problemei concentrațiilor media. Legile devin ineficiente dacă încălcările nu pot fi sancționate, iar în acest scop este necesar un organ independent care să supravegheze punerea în aplicare și care să aibă competența de a executa legea. Recomandarea Consiliului Europei nr. R(99)1 are următoarea abordare:
„Statele membre pot lua în calcul posibilitatea de a crea autorități speciale în sfera mass-mediei investite cu puterea de a contracara fuziunile sau alte operațiuni de concentrare care amenință pluralismul mass-mediei sau de a acorda asemenea competențe organelor de reglementare existente în sectorul audiovizualului. În cazul în care statele membre consideră de cuviință, autoritățile din sectorul general al concurenței ar trebui să dea o atenție deosebită pluralismului media la revizuirea fuziunilor sau a altor operațiuni de concentrare din sectorul media.”⁴⁹
14. Propunerea este în continuare dezvoltată în Recomandarea Consiliului Europei din 2007:

⁴⁷ <https://www.state.gov/documents/organization/265662.pdf> și <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44>

⁴⁸ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf)

⁴⁹ https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r99_1_pluralism_190199_tcm6-4425.pdf

„Fie că se ocupă exclusiv de domeniul audiovizualului și presei scrise sau nu, autoritățile responsabile de aplicarea acestor reguli ar trebui investite cu atribuțiile necesare îndeplinirii misiunii lor, în special, atribuția de a refuza acordarea unei autorizații sau licențe și de a contracara operațiunile de concentrare de orice tip, îndeosebi, **de a cesa a ceda proprietățile media existente în care sunt atinse nivele inacceptabile de concentrare și/sau este amenințat pluralismul mass-mediei**. Competențele lor ar putea, deci, să cuprindă puterea de a solicita angajamente de natură structurală sau privitoare la conduită din partea participanților la asemenea operațiuni **și capacitatea de a impune sancțiuni** dacă este necesar.”⁵⁰ (evidențierea adăugată)

Capitolul 1.4. Norme internaționale cu privire Autoritățile Naționale de Reglementare (ANR)

1. Directiva SMAV și CETT, deși recunosc rolul deosebit al ANR într-o societate democratică și importanța acestora la crearea unui peisaj audiovizual divers și pluralist, nu cuprind prevederi detaliate specifice acestui sector.
2. Totuși, recunoscând rolul tot mai important al ANR, Propunerea Comisiei Europene de modificare a Directivei SMAV recomandă un grad mai înalt de armonizare între statele membre prin consolidarea independenței autorităților de reglementare a audiovizualului:

„Aceasta este o noutate importantă, având în vedere rolul cheie al autorităților de reglementare a audiovizualului la formarea și păstrarea pieței interne. Mai mult ca atât, este extrem de relevantă pentru garantarea pluralismului mass-mediei. ...Autoritățile de reglementare din statele membre pot atinge nivelul necesar de independență structurală doar dacă se întemeiază ca entități juridice separate. **Statele membre ar trebui, deci, să garanteze independența autorităților naționale de reglementare față de guvern, organe publice și sectorul mass-mediei** cu scopul de a asigura imparțialitatea deciziilor acestora.”⁵¹ (evidențierea adăugată)

3. Propunerea recomandă ca în capitolul IX al Directivei SMAV să fie prevăzute, printre altele, următoarele:

„Statele membre asigură faptul ca ANR să fie **separate din punct de vedere juridic** și independente funcțional față de orice alt organ public sau privat. ...Statele membre asigură faptul ca ANR **să își exercite puterile imparțial și transparent și în conformitate cu obiectivele acestei Directive, în special pluralismul mass-mediei, diversitatea culturală, protecția consumatorului, piața internă și promovarea unei concurențe echitabile**. ANR nu solicită și nu acceptă indicații din partea oricărui alt organ în legătură cu exercitarea sarcinilor atribuite lor de legislația națională care pune în aplicare legea Uniunii. **Competențele și atribuțiile autorităților de reglementare independente la fel ca modalitățile de a le responsabiliza vor fi clar definite în lege**. Statele membre se vor asigura că autoritățile naționale de reglementare au **competențele cuvenite de punere în aplicare pentru a-și îndeplini în mod eficient funcțiile**. Statele membre se vor asigura că autoritățile

⁵⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

⁵¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3567_en.htm

naționale de reglementare independente au **bugete anuale separate**. Bugetele vor fi făcute publice. Statele membre se vor asigura, de asemenea, că autoritățile naționale de reglementare dețin **resursele financiare și umane corespunzătoare** pentru a-și realiza sarcinile atribuite.”⁵² (evidențierea adăugată)

4. În lumina noilor provocări pentru reglementarea audiovizualului rezultate din sporirea concentrării în sectorul respectiv și dezvoltării tehnologice, credibilitatea ANR rămâne mai mult ca oricând în sarcina ANR și a membrilor ANR conduse de colegii.⁵³

5. Desemnarea și demiterea acestora este, deci, un proces care trebuie executat cu grijă, eliminând orice sursă de intervenție politică, economică sau de alt gen. În această privință, propunerea de a modifica Directiva SMAV prevede că membrii ANR:

„pot fi demisi doar dacă nu mai corespund condițiilor impuse pentru exercitarea îndatoririlor lor, stabilite din timp în legea națională.”

6. Consiliul Europei are, de asemenea, un set de recomandări și declarații, elaborate cu minuțiozitate, la subiectul ANR. În 2000, Consiliul Europei a adoptat Recomandarea (2000)23 care susținea că:

„**Normele referitoare la autoritățile de reglementare din sectorul audiovizual, în special membrii acestora, sunt un element cheie al independenței lor.** Prin urmare, acestea ar trebui să fie elaborate astfel încât să protejeze autoritățile de orice intervenție, în special, din partea forțelor politice și intereselor economice. În acest scop, ar trebui stabilite **reguli specifice privind incompatibilitățile** pentru a evita faptul ca: autoritățile de reglementare să cadă sub influența puterii politice; - membrii autorităților de reglementare să exercite funcții sau să dețină interese în întreprinderi și alte organizații în sectorul mass-media sau sectoare conexe, care ar putea duce la conflicte de interese privind calitatea de membru a autorității de reglementare... Pe lângă aceasta, regulile ar trebui să garanteze faptul că membrii acestor autorități: - **sunt numiți într-un mod transparent și democratic**; - nu pot primi ordine sau urma indicații din partea vreunei persoane sau instituții; - nu fac nicio declarație și nu întreprind nicio acțiune care ar putea prejudicia independența funcțiilor lor și nu profită de acestea. ... **Aranjamentele pentru finanțarea autorităților de reglementare – un alt element cheie al independenței acestora – ar trebui să fie specificate în lege** în conformitate cu un plan clar definit, care să se refere la costul estimat al activităților autorităților de reglementare, astfel încât să le permită să își îndeplinească funcțiile pe deplin și în mod independent. ... **Autoritățile publice nu ar trebui să își folosească puterea de decizie financiară ca să aducă atingere independenței autorităților de reglementare.**”⁵⁴(evidențierea adăugată)

7. Din cauza unei îngrijorări sporite, în 2008, Consiliul Europei a emis Declarația cu privire la ANR, care susținea:

⁵² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3567_en.htm

⁵³ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

⁵⁴ <https://rm.coe.int/168008eb70>

„că liniile directoare ale Recomandării Rec(2000)23 și principiile care stau la baza sa nu sunt respectate pe deplin în lege și /sau practică în alte state ale Consiliului Europei din cauza unei situații în care cadrul legal cu privire la audiovizual este neclar, contradictoriu sau în dezacord cu principiile Recomandării Rec(2000)23, independența politică și financiară a autorităților de reglementare și membrilor acestora nu este asigurată în modul cuvenit, licențele sunt acordate și deciziile privind monitorizarea sunt luate fără a ține seama de legislația națională și standardele Consiliului Europei, iar deciziile de reglementare a audiovizualului nu sunt puse la dispoziția publicului sau nu sunt deschise pentru revizuire.”⁵⁵

8. Declarația enumeră neajunsurile care țin de reglementarea ANR în statele membre CoE și reiterează liniile directoare cu privire la ANR, în special:

„Majoritatea statelor membre ale CoE au reguli care le interzic membrilor autorităților de reglementare să dețină funcții politice; numărul statelor care le interzic să dețină și interese comerciale în sectorul mass-mediei este mai mic. Într-adevăr, în anumite cazuri, regulile privind incompatibilitatea pentru membrii autorităților de reglementare depășesc liniile directoare anexate la recomandare și membrilor autorităților de reglementare nu li se permite să lucreze în afaceri din sectorul mass-mediei sau să se implice în politică mai mulți ani după expirarea mandatului lor. **Pentru a împiedica membrii să își transfere interesele comerciale din companii media unei rude, în unele state membre legea mai cere ca rudele apropiate ale membrilor să renunțe la interesele comerciale deținute în sector. Această cerință se extinde în anumite cazuri asupra rudelor care ocupă funcții politice.**”

9. Cât despre demiterea membrilor ANR, Declarația stipulează că aceasta ar trebui să fie posibilă doar în cazul nerespectării regulilor de incompatibilitate, incapacității membrului de a-și exercita funcțiile, consemnate în mod cuvenit și condamnării (de către o instanță de judecată) pentru o infracțiune gravă.⁵⁶

10. În privința finanțării ANR, în Declarație se afirmă că:

„Este o practică des întâlnită în rândul autorităților de reglementare din statele membre ale Consiliului Europei să fie finanțate direct prin taxe pentru a rămâne independente față de deciziile autorităților publice. Totuși, legile, într-un număr mare de state membre, specifică faptul că autoritatea de reglementare trebuie finanțată de la bugetul de stat. În anumite state membre, legea menționează clar faptul că autoritățile publice nu își pot folosi puterea de decizie financiară astfel încât să aducă atingere independenței autorității de reglementare; totuși, în majoritatea țărilor, unde autoritatea de reglementare este finanțată de la bugetul de stat, nu sunt prevăzute în lege asemenea precauții.”

⁵⁵ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

⁵⁶ „În cele din urmă, trebuie stabilite reguli precise cu privire la posibilitatea de demitere a membrilor autorităților de reglementare pentru a evita faptul ca demiterea să fie utilizată ca mijloc de presiune politică ...În special, demiterea trebuie să fie posibilă doar în cazul nerespectării regulilor privind incompatibilitatea cărora trebuie să li se conformeze sau incapacității de exercitare a funcțiilor, consemnate în mod cuvenit, fără a prejudicia posibilitatea ca persoana vizată să conteste în instanță demiterea sa. Mai mult ca atât, demiterea în temeiul comiterii unei infracțiuni legate sau nu cu funcția ar trebui să fie posibilă doar în cazurile grave definite în lege și supuse unei hotărâri judecătorești finale.” <https://rm.coe.int/168008eb70>

CAPITOLUL 2. PRINCIPALELE PROPUNERI DE REVIZUIRE

PREVEDERI GENERALE

Articolul 1. „proprietar beneficiar”, punctul b)

Recomandare: la termenul „proprietar beneficiar” să fie introdusă o definiție a termenului „persoană afiliată”.

Rațiune: Definiția termenului „proprietar beneficiar” face referință la „persoane afiliate”. Spre deosebire de termenul „persoane apropiate”, termenul „persoană afiliată” nu este definit în proiectul Codului, ceea ce îl face interpretabil, inclusiv în sensul dacă termenul cuprinde totodată persoanele fizice și juridice.

Textul propus pentru definiția „proprietarului beneficiar”, punctul b)

Articolul 1. Semnificația termenilor și expresiilor utilizate

– persoană fizică care, în temeiul legii și/sau al contractului, se află în una sau mai multe din următoarele situații:

b) deține, direct sau indirect, prin una sau mai multe persoane afiliate, controlul (după cum este definit mai jos la articolul 1) asupra furnizorului de servicii media sau distribuitorului de servicii media; În sensul acestui cod, „persoana afiliată” are oricare dintre următoarele înțelesuri: „persoana apropiată”, conform definiției de la articolul 29(3), orice persoană juridică, filială sau societate-mamă, legată direct sau indirect prin unul sau mai mulți intermediari cu un proprietar beneficiar prin proprietate comună, control, management, calitate de membru sau în alt mod, precum și succesorii de drept și predecesorii;”

PRINCIPIILE COMUNICĂRII AUDIOVIZUALE

Articolul 17

Recomandare: să fie limitată aplicarea sancțiunilor (prevăzute la articolul 85(9) și (16), 27f) și 54(7)) doar la încălcarea prevederilor care interzic discursul instigator la ură (17(3)) fără a acoperi încălcarea altor prevederi de la articolul 17; să fie consolidată mai mult legătura dintre noțiunea de protecție a audiovizualului/radiodifuziunii naționale și cea de libertate a presei așa cum este garantată de instrumentele și standardele internaționale prin revizuirea articolul 17(4).

Rațiune: articolul 27.f) și articolul 54(7) din proiectul codului prevăd că – în vederea protejării sectorului audiovizual național – licența de emisie și autorizarea de retransmisie ar putea fi retrase dacă un furnizor de servicii media și un distribuitor de servicii media, respectiv, încalcă articolul 17 din proiectul de cod. Prevederile articolului 17 (cu excepția 17(3)) nu sunt suficient de clare și precise ca să permită corelarea acțiunilor cu cerințele legii și nu definesc în mod inechivoc sfera conduitei interzise și consecințele încălcării respectivei prevederi. Aceasta este o cerință necesară pentru orice măsură restrictivă față de libertatea presei, după cum se demonstrează la Capitolul 1.2. din Analiză.

Mai mult ca atât, prevederea articolului 17(4) citită în corelație cu articolele 27 și 85 acordă prea multă putere de discreție Consiliului în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor – întrucât nici codul nici articolul 17 nu delimitează destul de clar obiectul și mijloacele pe care le presupune protecția sectorului național al radiodifuziunii. Ca atare, protecția sectorului național al radiodifuziunii ar putea să nu se califice drept temei legitim pentru restricționarea libertății mass-media. Lista exhaustivă a temeiurilor posibile pentru restricționarea libertății de expresie este detaliată în articolul 10 al CEDO. Statele membre nu pot aplica în mod legitim temeuri care nu se cuprind în lista furnizată la articolul 10 alineatul 2 al CEDO.⁵⁷ Pe lângă aceasta, CtEDO afirmă că cerința ca măsura de limitare a libertății de expresie să fie „prescrisă de lege” presupune că trebuie să existe o măsură de protecție juridică în legea națională împotriva intervențiilor arbitrare din partea autorităților publice asupra drepturilor apărute. Potrivit CtEDO „*chiar și în sferele care afectează securitatea națională sau lupta împotriva crimei organizate, unde caracterul previzibil al legii poate fi mai slab (pentru eficiența anchetei, de exemplu), textul legii trebuie să fie oricum suficient de clar ca să indice în mod adecvat persoanelor conduita legală și consecințele comportamentului ilegal*”.⁵⁸

Textul propus pentru articolul 17(4)

„Articolul 17. Protejarea spațiului audiovizual național

(4) Consiliul Audiovizualului instituie reglementări și întreprinde, în limitele competențelor legale și în conformitate cu acest cod și instrumentele și standardele internaționale, acțiunile necesare în vederea protejării spațiului audiovizual național.”

Articolul 21(1) și 21(1)d

Recomandarea 1: să se identifice proprietatea până la ultimul proprietar individual, prin eliminarea cuvintelor „și juridică” la articolul 21(d).

Rațiune: Deși la articolul 21(1) se cere divulgarea deplină a tuturor proprietarilor beneficiari pe nume, articolul 21(d) lasă de dorit, solicitând doar divulgarea proprietarilor direcți până la nivelul primei persoane fizice și al persoanei juridice. Acest fapt se află în contradicție cu spiritul articolului 21 și spiritul general al proiectului de cod. Dacă furnizorul de servicii media se află în proprietatea unei persoane juridice, furnizorul ar trebui să identifice proprietarii individuali ai acelei persoane juridice și așa mai departe până sunt dezvăluiți ultimii proprietari individuali. Altminteri, proprietatea directă rămâne obscură și netransparentă dacă asemenea informații nu sunt imediat disponibile sau ușor de obținut prin intermediul registrelor comerciale sau al altor cataloage publice din țară sau de peste hotare. Această revizuire ar fi în conformitate cu recomandarea emisă de Parlamentul European în documentul său de politică care prevede că fiecare stat membru „*ar trebui să creeze și mențină o bază de date transparentă care să conțină toți proprietarii direcți și indirecti ai companiilor media până la persoanele fizice*”, după cum se artă detaliat la Capitolul 1.3.12.

Recomandarea 2: să se adauge textul „și de a le actualiza” la articolul 21(1)

⁵⁷ <https://rm.coe.int/168007ff48>

⁵⁸ Ibidem

Rațiune: pentru a evita orice îndoieli în privința interpretării, este necesar să se clarifice formularea în articolul 21 alineatul 1 astfel încât să solicite actualizarea informației.

Textul propus pentru articolul 21(1) și 21(1)d)

„Articolul 21. Transparența proprietății furnizorilor de servicii media
Furnizorii de servicii media au obligația de a asigura accesul simplu, direct și permanent al destinatarilor unui serviciu media audiovizual la cel puțin următoarele categorii de informații și de a le actualiza:

d) lista acționarilor și asociaților până la nivel de persoană fizică, cu excepția acționarilor și asociaților ce sunt societăți pe acțiuni cu acțiuni la purtător sau listate la bursele de valori internaționale;”

Articolul 26(1)

Recomandare: eliminarea enunțului „o singură dată” din articolul 26(1)

Rațiune: Prevederea articolului 26(1) referitoare la dreptul de a reînnoi licența de emisie o singură dată. În practică acest fapt are efectul retragerii licenței fără motiv. Codul oferă suficiente măsuri de protecție la articolul 27 pentru a asigura faptul că licența poate fi retrasă în cazul încălcărilor codului specificate la articolul 85. Prin urmare, în vederea asigurării certitudinii juridice depline privind mediul de afaceri în care operează radiodifuzorii, articolul trebuie revizuit astfel încât furnizorii de servicii media să aibă dreptul nelimitat de a cere reînnoirea licenței.

Textul propus pentru articolul 26 (1)

„Articolul 26. Prelungirea de drept a licenței de emisie

(1) Licența de emisie poate fi prelungită de drept pentru un nou termen, la cererea titularului, în conformitate cu prevederile prezentului articol. Cu cel mult 6 luni, dar nu mai puțin de 3 luni înainte de expirarea termenului pentru care a fost acordată licența de emisie, furnizorul de servicii media depune cerere de prelungire la Consiliul Audiovizualului.”

SERVICIILE MEDIA AUDIOVIZUALE LINIARE

Articolul 27

Recomandare: adăugarea alineatului g) la articolul 27

Rațiune: Articolul 85 citit în corelație cu articolul 27 nu acordă Consiliului Audiovizualului putere deplină de a pune în aplicare codul, întrucât multiple încălcări repetate sunt pedepsite cu suspendarea. Cu alte cuvinte – în timp ce codul scutește un radiodifuzor care nu a comis nicio abatere timp de 12 luni după o sancțiune, nu se preocupă de acei furnizori care continuă să încalce Codul chiar și după ce licența lor a fost suspendată. Este sugerată propunerea de mai jos la articolul 27g).

Textul propus pentru articolul 27

„Articolul 27. Retragera licenței de emisie

Licența de emisie poate fi retrasă în următoarele cazuri:

g) Furnizorul de servicii media sau distribuitorul de servicii media al cărui licență a fost suspendată în conformitate cu articolul 85(10) nu remediază încălcarea pentru care a fost sancționat cu suspendarea și/sau este sancționat mai mult de două ori în decursul a 12 luni de la expirarea sancțiunii de suspendare.”

Articolul 27e)

Recomandare: să se adauge textul „sau din alte motive nu a prezentat” la articolul 27e)

Rațiune: pentru a evita orice dubiu și/sau sustragerea de la respectarea prevederii impuse în articolul 27e)

Textul propus pentru articolul 27e)

„Articolul 27. Retragera licenței de emisie

Licența de emisie poate fi retrasă în următoarele cazuri:

e) furnizorul de servicii media a refuzat să prezinte sau din alte motive nu a prezentat Consiliului Audiovizualului informații privind regimul juridic al proprietății în domeniul serviciilor media audiovizuale;”

Articolul 27f)

Recomandare: să se înlocuiască textul „articolul 17” cu textul „articolul 17(3)”

Rațiune: în conformitate cu articolul 17

Textul propus pentru articolul 27f)

„Articolul 27. Retragera licenței de emisie

Licența de emisie poate fi retrasă în următoarele cazuri:

f) furnizorul de servicii media a încălcat în mod repetat prevederile articolului 11 (2) și articolului 17(3) după ce i-au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute de articolul 85 (9) din prezentul cod.”

Articolul 28(2)g

Recomandare: să se extindă aplicarea prevederii articolului 28(2)g) asupra entităților enumerate la articolul 28(2)h)

Rațiune: Articolul 28(2)g) în forma actuală, ar facilita eschivarea de la articolul 28(2)h), adică un partid politic ar putea indirect (printr-o organizație comercială) să dețină un furnizor de servicii media.

Textul propus pentru articolul 28(2)g):

„Articolul 28. Regimul juridic al proprietății

(2) Furnizorii privați de servicii media nu pot avea în calitate de proprietar beneficiar:

g) o organizație comercială, care are în calitate de fondatori sau co-fondatori unul sau mai mulți subiecți prevăzuți la lit. a)-f) și h);

h) un partid sau o organizație social-politică;”

Articolul 28(7)

Recomandare: în conformitate cu spiritul acestui cod, să se extindă limita superioară de 20% a pragului de piață din articolul 28(7) nu doar asupra soțului/soției persoanei fizice, dar și a „persoanelor apropiate”, după cum sunt definite la articolul 29(3).

Rațiune: Spiritul codului este de a acoperi toate persoanele apropiate, așa cum sunt definite la articolul 29(3).

Textul propus pentru articolul 28(7):

„Articolul 28. Regimul juridic al proprietății

(7) Orice persoană fizică și o persoană apropiată acesteia (după cum este definită mai jos, la articolul 29(3)), sau persoana juridică care este fondator/asociat/propietar unic sau deține o cotă mai mare de 50% din acțiunile, drepturile de vot sau capitalul social al unei persoane juridice din domeniul serviciilor media audiovizuale, nu poate deține mai mult de 20% din acțiunile, drepturile de vot sau capitalul social al unei persoane juridice din domeniul serviciilor media audiovizuale aflate în jurisdicția Republicii Moldova.

Articolul 29 (1)a), c) și d), 29 (6)

Recomandarea 1: să se definească pragurile cotelor de audiență ale furnizorilor în ceea ce privește zona de acoperire relevantă în articolul 29 (1) a), c) și d)

Rațiune: Licențele de emisie sunt eliberate pentru zone specifice de acoperire care le includ, în mod obișnuit, pe cele locale, regionale și naționale. De asemenea, cotele de audiență sunt măsurate cu privire la piețele/acoperirea/zona geografică relevante. Articolul 29 din proiectul de cod stabilește pragurile cotelor de audiență în raport cu care se măsoară poziția dominantă în formarea unei opinii, dar prevederea nu este suficient de clară – în timp ce din lectura articolului 29 (1)a) se poate presupune că intenția este de a limita pragul la acoperirea națională, regională și locală respectivă, același principiu nu este respectat în mod consecvent în prevederile ulterioare ale articolului 29. De exemplu, conform Recomandării Consiliului Europei (1999) 1: *„S-a argumentat că introducerea unei limite de 30% a cotei de audiență pentru presă și organizațiile de radiodifuziune în propriile zone de transmisie/diseminare, plus o limită*

superioară pentru proprietatea totală media de 10% **din piața** pe care operează un furnizor, ar putea fi praguri acceptabile pentru a proteja un nivel rezonabil al pluralismului”.⁵⁹

Recomandarea 2: să se revizuiască articolul 29(6) pentru a înlocui textul „anual” cu „trimestrial”

Rațiune: Articolul 29 (6) al proiectului de cod prevede stabilirea cotei de audiență o dată pe an. Cotele de audiență sunt măsurate și pot fluctua mai frecvent decât o dată pe an. Prin urmare, revizuirea articolului 29(6) este recomandată pentru a permite Consiliului Audiovizualului să determine mai des fluctuațiile cotelor de audiență, de exemplu, trimestrial. Urmând același argument, prevederea Articolului 30(4) ar trebui întărită pentru a solicita furnizarea mai frecventă a datelor referitoare la cotele de audiență.

Textul propus pentru articolul 29(1)a, c) și d), 29(6)

„Articolul 29. Limitarea cotei de audiență

(1) În înțelesul prezentului cod și pentru determinarea cotei de audiență a serviciilor media audiovizuale, se consideră că:

a) piața serviciilor media audiovizuale liniare cu acoperire națională, regională și locală cuprinde toate serviciile media audiovizuale ale furnizorilor de servicii media respectiv naționali, regionali și locali, în zona lor de acoperire corespunzătoare, aflați în jurisdicția Republicii Moldova;

c) piața semnificativă cuprinde totalitatea serviciilor media audiovizuale liniare, prevăzute la lit. b), ale furnizorilor de serviciu media naționali, regionali, locali, în zona de acoperire corespunzătoare;

d) cota de audiență reprezintă cota de piață atribuită unui anumit serviciu media audiovizual liniar în zona de acoperire corespunzătoare, determinată în condițiile prezentului articol.

(6) Determinarea cotei de audiență a fiecărui serviciu media audiovizual liniar național, regional și local în zona de acoperire corespunzătoare se face trimestrial, prin media cotei de audiență înregistrate în timpul trimestrului anterior.”

Articolul 29(7)

Recomandare: să se stabilească o măsură clară și eficientă pentru eliminarea poziției dominante în formarea opiniei publice în articolul 29(7)

Rațiune: Atunci când un furnizor de servicii media se află într-o poziție dominantă în conformitate cu articolul 29, proiectul de cod stabilește impunerea de către Consiliul Audiovizualului a „intrării în legalitate a titularului licenței de emisie”. Termenul „intrare în legalitate” nu este definit în proiectul de cod. Prin urmare, această prevedere este interpretabilă, pornind de la puterea totală de discreție în ceea ce privește măsurile pe care Consiliul Audiovizualului le poate impune radiodifuzorului afectat până la a lăsa la latitudinea radiodifuzorului să-și aducă practicile neloiale de piață în conformitate cu legea. Absența unei măsuri care ar elimina în mod eficient poziția dominantă ar face ineficiente prevederile codului. Măsurile obișnuite includ limitarea poziției pe piață până

⁵⁹ Expus detaliat în Secțiunea 1.3.11. a Analizei.

când cota audienței scade sub pragurile necesare, inclusiv cesiunea.⁶⁰ Această revizuire ar asigura respectarea Recomandării Consiliului Europei din 2007, după cum este detaliat în Capitolul 1.3.14 a Analizei, care prevede, printre altele, că ANR-urile ar trebui să fie „*investite cu competențele necesare pentru a-și îndeplini misiunea, în special, competența de a respinge o cerere de autorizație sau de licență și competența de a acționa împotriva operațiunilor de concentrare de toate tipurile, în special, de a cesiona proprietățile existente ale mediei în care sunt atinse niveluri inacceptabile de concentrare și/sau unde pluralismul media este amenințat.*”⁶¹ (evidențiere adăugată)

Textul propus pentru Articolul 29(7):

„Articolul 29. Limitarea cotei de audiență

(7) Consiliul Audiovizualului evaluează situația dominantă în formarea opiniei publice a unei persoane fizice sau juridice în cazul existenței unor indicii întemeiate privind atingerea limitei prevăzute la alin.(4). În cazul constatării situației dominante în formarea opiniei publice, Consiliul Audiovizualului solicită cesionarea până la eliminarea poziției dominante sau, în mod alternativ, reducerea poziției pe piață sub pragul stabilit.”

Articolul 29(8)

Recomandare: să se clarifice mandatele între Consiliul Audiovizualului și Consiliul Concurenței

Rațiune: Articolul 29 (8) din proiectul de cod prevede că, în condițiile în care „*Consiliul Concurenței constată o practică anticoncurențială în sensul alin.(2)-(5), acesta sesizează Consiliul Audiovizualului care procedează potrivit prevederilor alin.(7).*” Această prevedere transferă, efectiv, competența de a examina și de a sancționa cazurile de poziție dominantă de la Consiliul Concurenței la Consiliul Audiovizualului. Anumite acțiuni coordonate între actorii care acționează pe o piață media audiovizuală concurențială și/sau neconcurențială sunt în continuare interzise în Articolul 28(4) și (5), iar Consiliului Audiovizualului i se încredințează, de asemenea, sancționarea acestor încălcări (Art.85(6)c)). Articolul 86(3) stipulează în continuare „*Consiliul Audiovizualului cooperează cu autoritatea în domeniul concurenței în vederea asigurării unei concurențe loiale pe piața serviciilor media audiovizuale, prevenirii și excluderii pozițiilor dominante în formarea opiniei publice prin intermediul furnizorilor de servicii media audiovizuale*”.

Nu este un lucru neobișnuit ca autorităților de reglementare din domeniul radiodifuziunii să li se încredințeze competențe de a acționa împotriva fuziunilor sau a altor operațiuni de concentrare care amenință pluralismul mediei. După cum este detaliat în Capitolul 1.3.13 și 1.3.14 din Analiză, Consiliul Europei a recomandat o astfel de opțiune sau, în mod alternativ, ca autoritățile generale din domeniul concurenței să acorde o atenție deosebită pluralismului media atunci când revizuiesc fuziunile sau alte operațiuni de concentrare în sectorul media.⁶²

60 A se vedea, de exemplu, Tratatul Interstatal al Germaniei cu privire la Radiodifuziune și Media Televizate (Staatsvertrag fiir Rundfunk und Telemedien), potrivit căruia, în cazul unei poziții dominante, o autoritate națională de reglementare (Comisia pentru determinarea concentrațiilor în mass-media (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich) sugerează entității să aleagă dintre măsurile aplicabile, inclusiv renunțarea la participațiile în cadrul radiodifuzorilor care li se atribuie până în momentul când cota de audiență a entității scade sub pragul relevant, până la limitarea poziției acesteia pe piața relevantă pentru mass-media.

https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV_20_english_version.pdf

61 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

62 https://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_ref/coe_r99_1_pluralism_190199_tcm6-4425.pdf

Intenția proiectului de cod este de a transfera Consiliului Audiovizualului anumite, dar nu toate, competențe din cadrul Consiliului Concurenței. Având în vedere că instituțiile sunt create pentru a avea competențe paralele pe aceleași piețe,⁶³ se recomandă o revizuire specială cu scopul de a adopta o subreglementare pentru a stabili granițe și mandate clare de competență între cele două instituții (de exemplu, în ceea ce privește ancheta, urmărirea penală, judecarea și sancționarea), pentru a permite cooperarea acestora și pentru a evita incertitudinea juridică, costurile și întârzierile, competențele duble și deciziile incoerente.

Textul propus: nu se aplică

Articolul 30(1) și 30(3)

Recomandare: să fie inserat cuvântul „deschis” după cuvântul „concurs” în articolul 30(1), să fie întărită mai mult prevederea din articolul 30(3)

Rațiune: pentru a evita îndoielile, să se revizuiască articolul 30(1) și articolul 30(3) în vederea alinierii la cele mai bune practici pentru un proces de achiziții deschis și transparent la selectarea unei instituții specializate însărcinate cu măsurarea cotei de audiență.

Textul propus pentru Articolul 30(1) și Articolul 30(3):

„Articolul 30. Măsurarea cotelor de audiență

(1) Măsurarea audiențelor și a cotelor de piață este realizată în conformitate cu standardele și uzanțele internaționale de către instituții specializate selectate prin concurs deschis.

(3) Concursul este organizat în baza unui regulament ad-hoc elaborat și aprobat de Consiliul Audiovizualului, care asigură un proces de achiziții deschis și transparent în conformitate cu standardele și uzanțele internaționale din domeniu.”

Articolul 30(4)

Recomandare: să se revizuiască articolul 30(4) pentru a garanta Consiliului Audiovizualului dreptul de a determina fluctuațiile cotelor de audiență mai frecvent decât o dată pe an.

Rațiune: în temeiul articolului 29(6)

Textul propus pentru articolul 30(4)

„Articolul 30. Măsurarea cotelor de audiență

(4) Contractele de achiziții de servicii cu instituții specializate selectate obligă instituțiile specializate să furnizeze Consiliului Audiovizualului în mod sistematic, trimestrial, rezultatele măsurărilor efectuate conform prezentului articol.”

DISTRIBUTORII DE SERVICII MEDIA

⁶³ A se vedea, de exemplu, <https://www.oecd.org/competition/sectors/1920556.pdf>

Articolul 54(7)

Recomandare: să fie înlocuit textul „articolul 17” cu textul „articolul 17(3)”

Rațiune: în temeiul articolului 17

Textul propus pentru articolul 54(7)

„Articolul 54. Autorizația de retransmisie

(7) Autorizația de retransmisie poate fi retrasă în cazul în care distribuitorul de servicii media a încălcat în mod repetat prevederile art.11 (2) și art.17 (3) după ce i-au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute de art.85 (9) din prezentul cod.”

CONSILIUL AUDIOVIZUALULUI

Articolul 74 (1)

Recomandare: să se înlocuiască textul „normele, recomandările și bunele practici internaționale în domeniu” cu textul „și cu normele, standardele și cele mai bune practici internaționale în domeniu” în art. 74 (1)

Rațiune: Ordinea cuvintelor în traducerea în limba engleză a codului prezintă îndoieli cu privire la modul în care acest articol va fi interpretat în practică. Prin urmare, recomandarea este de a revizui ușor articolul 74(1) pentru a ajusta prevederile cu articolul 3 din cod (ierarhia surselor de drept) și articolul 75(5) din proiectul de cod, care încredințează Consiliului Audiovizualului responsabilitatea de a asigura respectarea instrumentelor internaționale.

Textul propus pentru articolul 74(1):

„Articolul 74. Misiunea Consiliului Audiovizualului

(1) Consiliul Audiovizualului este garant al interesului public în domeniul serviciilor media audiovizuale și are misiunea de a contribui la dezvoltarea lor în conformitate cu principiile comunicării audiovizuale prevăzute de prezentul cod și cu normele, standardele și cele mai bune practici internaționale în domeniu.”

Articolul 75 (1)

Recomandare: să se adauge „distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional față de un alt organism public sau privat” la art. 75 (1).

Rațiune: Pentru certitudinea juridică deplină și datorită utilizării termenului „autoritate publică”, care ar putea fi interpretat în sens larg pentru a cuprinde o varietate de entități juridice, inclusiv entități statale, recomandarea este de a defini Consiliul Audiovizualului ca o entitate distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional. Același lucru este recomandat în propunerea Comisiei Europene de modificare a Directivei serviciilor media audiovizuale care prevede: *„Statele membre se asigură că ANR-urile sunt distincte din punct de vedere juridic și independente din punct de vedere funcțional de orice alt organism public sau privat”*, după cum este menționat la Capitolul 1.4.3 din această Analiză.

Textul propus pentru articolul 75(1)

„Articolul 75. Statutul Consiliului Audiovizualului

(1) Consiliul Audiovizualului este autoritate publică autonomă, distinctă din punct de vedere juridic și independentă din punct de vedere funcțional față de orice alt organ public sau privat, responsabilă de implementarea prevederilor din prezentul cod.”

Articolul 75(4)

Recomandare: să se substituie textul „poate participa” cu textul „participă”

Rațiune: Având în vedere rolul important încredințat Consiliului Audiovizualului în temeiul art. 75(5) și anume, responsabilitatea Consiliului *„pentru punerea în aplicare a convențiilor și tratatelor internaționale în domeniul serviciilor media audiovizuale la care Republica Moldova este parte”,* participarea Consiliului la negocierile internaționale cu privire la domeniul competențelor sale este esențială.

Textul propus pentru articolul 75 (4)

„Articolul 75. Statutul Consiliului Audiovizualului

(4) Consiliul Audiovizualului este consultat în procesul de definire a poziției Republicii Moldova la negocierile internaționale cu privire la domeniul serviciilor media audiovizuale și, prin reprezentanții săi, participă la acestea.”

Articolul 76 (3)

Recomandare: să se adauge lit. „k) normele și procedurile interne stabilite la articolul 81(1)”

Rațiune: În articolul 76(3) sunt enumerate tipurile de subreglementări pe care Consiliul Audiovizualului le poate adopta pentru a-și îndeplini atribuțiile în temeiul prezentului cod. Același articol nu conține o referire specifică la normele și procedurile interne. Aceasta este o cerință în conformitate cu Declarația Consiliului Europei privind ANR din 2008 care prevede că: *„legiuitorul ar trebui să încredințeze autorității de reglementare competența de a adopta regulamente și linii directe privind activitățile de radiodifuziune, precum și norme interne.”*⁶⁴ În plus, articolul 81(1) stipulează că Consiliul Audiovizualului activează în baza propriului „Regulament de organizare și funcționare”. Codul nu definește cine adoptă o astfel de reglementare. Pentru a evita orice îndoială și pentru a consolida în continuare prevederile care asigură independența funcțională a Consiliului față de guvern, recomandarea este de a clarifica textul articolului 81 pentru a menționa că Consiliul este organul care adoptă „Regulamentul de organizare și funcționare” propriu și de a adăuga litera (k) la art. 76(3) care să acorde Consiliului Audiovizualului dreptul de a adopta normele și procedurile interne prevăzute la articolul 81(1).

Textul propus pentru articolul 76 (3)

„Articolul 76. Atribuțiile Consiliului Audiovizualului

⁶⁴ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

(3) În vederea exercitării atribuțiilor sale, Consiliul Audiovizualului elaborează și pune în aplicare:

(k) normele și procedurile interne prevăzute la articolul 81(1).”

Articolul 76(4)a)

Recomandare: să se adauge textul „în conformitate cu articolul 7(5) din prezentul cod”.

Rațiune: Controlul prealabil al conținutului este interzis în articolul 7(5) al codului. Prin urmare, pentru a evita orice îndoială, recomandarea este de a revizui articolul 76(4)a) pentru a se referi în mod specific la articolul 7(5) din cod.

Textul propus pentru articolul 76(4)a)

„Articolul 76. Atribuțiile Consiliului Audiovizualului

(4) Consiliul Audiovizualului:

(a) exercită controlul asupra modului în care furnizorii și distribuitorii de servicii media își îndeplinesc obligațiile asumate conform prezentului cod. Controlul asupra conținuturilor serviciilor media audiovizuale și ale programelor audiovizuale este exercitat numai după furnizarea lor, în conformitate cu articolul 7(5) din prezentul cod;”

Articolul 77(2)c)

Recomandare: să se adauge textul „(definite în Legea cu privire la asociațiile obștești)”

Rațiune: inserați o trimitere la legislația care definește termenul „asociație obștească” pentru a evita orice îndoială cu privire la includerea organizațiilor societății civile.

Textul propus pentru articolul 77(2)c)

„Articolul 77. Componenta Consiliului Audiovizualului

2) Componenta Consiliului Audiovizualului este formată din:

c) șase membri propuși de asociațiile obștești (definite în Legea cu privire la asociațiile obștești) selectați prin concurs public.”

Articolul 77(3)a) și b)

Recomandare: să se adauge textul „sau” între prevederile articolului 77(3)a) și articolului 77(3)b), precum și textul „în funcție de poziția cărei entități devine vacantă, după caz” la sfârșitul prevederii.

Rațiune: Modul în care este formulată propunerea actuală de la articolul 77(3) nu definește în mod clar cine ar trebui să numească candidații în cazul unei poziții vacante, autoritățile sau societatea civilă. Pentru a evita orice îndoială cu privire la modul în care sunt efectuate aceste nominalizări și pentru a menține o proporție cu privire la numărul părților care au dreptul de a propune candidați, se recomandă clarificarea textului articolului 77(3), după cum este prezentat mai jos.

Textul propus pentru articolul 77 (3)a) și b)

„Articolul 77. Componența Consiliului Audiovizualului

(3) Candidații la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului sunt selectați de comisia parlamentară de specialitate. Cu 60 de zile înainte de expirarea mandatului de membru al Consiliului Audiovizualului, președintele comisiei parlamentare de specialitate:

- a) solicită entităților enumerate la alin.(2)a) și b), să propună câte doi candidați, de sex diferit, la fiecare funcție vacantă de membru al Consiliului Audiovizualului; sau
- b) anunță un concurs public pentru selectarea candidaților propuși de asociațiile obștești, făcând publice regulamentul de organizare și desfășurare a concursului și termenul limită pentru depunerea dosarelor de candidatură, în funcție de poziția cărei entități devine vacantă, după caz.

Articolele 77(5)f), 79(1)-(4) și 79(6)

Recomandare: să se adauge textul „prin intermediul uneia sau mai multor persoane afiliate” la articolul 77(5)f), să fie clarificat în continuare textul din articolele 79(1)-(4) și 79(6).

Rațiune: criteriile cu privire la cine poate fi membru al Consiliului Audiovizualului și criteriile care stabilesc poziții incompatibile cu cele ale unui membru al Consiliului nu sunt suficient de clare și/sau precise în proiectul de cod. Pe de o parte, în articolul 77(5), legiuitorul intenționează să interzică persoanelor care dețin funcții executive sau politice și persoanelor care au deținut astfel de funcții în ultimii trei ani, precum și celor care dețin – în mod direct sau indirect – interese în sectorul media, să candideze la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului.

Articolul 79(3), pe de altă parte, limitează aplicarea articolului 77(5) la persoanele care dețin acțiuni, fie în mod direct sau indirect, într-o entitate media.

În timp ce articolul 77(5) nu menționează în mod explicit „rudele apropiate”, articolul 79 face acest lucru la alin.(3).

Conform ipotezei că intenția legislatorului este de a interzice în mod cuprinzător influența politică sau economică asupra oricărui membru al Consiliului Audiovizualului, revizuirile sunt recomandate atât la articolul 77(5), cât și la articolul 79 pentru a evita orice îndoială cu privire la interpretarea acestor norme.

Aceste revizuiți ar alinia proiectul de cod la recomandarea din Declarația CoE din 2008, care prevede: *„Pentru a garanta independența membrilor autorităților de reglementare de presiunile politice și economice, recomandarea invită statele membre să se asigure că organele de reglementare au norme privind incompatibilitatea, împiedicând membrii săi să cadă sub influența puterilor politice sau interzicându-le acestora să dețină interese în întreprinderile altor organizații din sectorul media sau din sectoarele conexe.”*⁶⁵

Textul propus pentru articolele 77(5)f), 79(1)-(4) și 79(6)

⁶⁵ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

„Articolul 77. Componenta Consiliului Audiovizualului

(5) Candidații la funcția de membru al Consiliului Audiovizualului trebuie să întrunească cumulativ următoarele condiții:

f) să nu dețină, în mod direct sau indirect prin intermediul uneia sau mai multor persoane afiliate, interese sau interese financiare în cadrul furnizorilor de servicii media, distribuitorilor de servicii media, întreprinderilor de comunicații electronice sau al întreprinderilor din domeniul publicității;”

„Articolul 79. Incompatibilități cu funcția de membru al Consiliului Audiovizualului

(1) Funcția de membru al Consiliului Audiovizualului este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, în sensul acestui articol, cu excepția celor didactice și științifice, dacă nu dau naștere unor conflicte de interese.

(2) În timpul exercitării mandatului, membrii Consiliului Audiovizualului și persoanele lor apropiate nu pot avea funcții în guvern sau fi membri sau angajate în alt mod în partide politice sau în alte organizații social-politice.

(3) Membrii Consiliului Audiovizualului, precum și persoanele lor apropiate în sensul art.2 din Legea cu privire la conflictul de interese, nu au dreptul să dețină, direct sau indirect, acțiuni sau părți sociale în societăți comerciale cu activități în domenii în care s-ar afla în conflict de interese cu calitatea de membru al Consiliului Audiovizualului sau să le controleze în alt mod.

(4) Membrii Consiliului Audiovizualului și persoanele lor apropiate nu pot fi membri în consiliile de administrație ori în organele de conducere ale furnizorilor de servicii media și ale distribuitorilor de servicii media și nici nu pot să exercite funcții sau să dețină acțiuni ori părți sociale ale unei persoane juridice, titulare a unei licențe de emisie sau licențe de retransmisie sau să o controleze în alt mod.

(6) Membrul Consiliului Audiovizualului care sau a cărui persoană apropiată, în momentul numirii, se află în una dintre situațiile prevăzute la alin.(1)-(4), are la dispoziție un termen de cel mult 30 de zile pentru a înlătura sau a determina persoana apropiată să înlătore motivul de incompatibilitate, perioadă în care nu are drept de vot în cadrul Consiliului Audiovizualului.”

Articolul 78(1)

Recomandare: să se adauge textul „sau privat”

Rațiune: Conform standardelor internaționale, autoritățile naționale de reglementare ar trebui să fie libere de orice influență, inclusiv influența din partea statului, dar și a sectorului privat, nestatală, de afaceri sau economică. Aceasta este, de exemplu, o cerință în conformitate cu Declarația Consiliului Europei din 2008 privind agențiile naționale de reglementare care prevede că: *„normele referitoare la autoritățile de reglementare din sectorul audiovizualului ar trebui să le asigure independența și să le protejeze împotriva oricărei ingerințe, în special a intereselor politice și economice.”*⁶⁶ Articolul 78 (1)

⁶⁶ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

garantează doar independența Consiliului Audiovizualului de influența statului/publică. Recomandarea este de a adăuga, de asemenea, referința și la interesele private.

Textul propus:

„Articolul 78. Membrii Consiliului Audiovizualului

(1) Membrii Consiliului Audiovizualului nu reprezintă entitatea care i-a numit și își onorează atribuțiile în conformitate cu legea, liberi de influența nepotrivită a oricărui alt organ public sau privat.”

Articolul 78 (2)

Recomandare: să se adauge textul „cu excepția cazurilor prevăzute la alin.4 de mai jos”

Rațiune: Articolul 78(2) interzice concedierea membrilor Consiliului. Articolul 78(4) invocă motivele pentru demiterea acestora, prin urmare cele două prevederi sunt în contradicție. Recomandarea este de a concretiza formularea după cum urmează:

Textul propus pentru articolul 78(2):

„Articolul 78. Membrii Consiliului Audiovizualului

(2) Pe durata mandatului, membrii Consiliului Audiovizualului sunt inamovibili, cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(4) de mai jos.”

Articolul 78(4)c)

Recomandare: în conformitate cu standardele internaționale, să fie clarificat și/sau limitat motivul de demitere doar la infracțiune gravă

Rațiune: Articolul 78(4)c) prevede următorul motiv pentru demiterea membrilor Consiliului Audiovizualului: „*Vacanța funcției de membru al Consiliului Audiovizualului survine de drept în caz de: ... c) condamnare penală printr-o hotărâre judecătorească definitivă*”. După cum este expus în Capitolul 1.4.9 a Analizei, Declarația Consiliului Europei privind ANR din 2008 stipulează că o astfel de demitere ar trebui să se limiteze doar la „*condamnarea (de către o instanță judecătorească) pentru infracțiune gravă*.”⁶⁷ Codul penal al Republicii Moldova clasifică infracțiunile de la ușoare până la excepțional de grave. Se recomandă a se lua în considerare limitarea și/sau clarificarea prevederii art. 78(4)c) pentru ajustarea acestuia la recomandările Consiliului Europei.

Textul propus: nu se aplică

Articolul 78(4)g)

67 „În cele din urmă, ar trebui definite norme precise în ceea ce privește posibilitatea de a demite membrii autorităților de reglementare, pentru a evita ca demiterea să fie folosită ca un mijloc de presiune politică. ... În special, demiterea ar trebui să fie posibilă numai în cazul nerespectării normelor de incompatibilitate la care aceștia trebuie să se conformeze sau incapacității de a-și exercita funcțiile consemnate în mod corespunzător, fără a prejudicia posibilitatea ca persoana în cauză să se adreseze în instanțele judecătorești împotriva demiterii. În plus, demiterea pe motivul unei infracțiuni legate sau nu de funcțiile lor ar trebui să fie posibilă doar în cazuri grave clar definite de lege, sub rezerva unei sentințe definitive pronunțate de o instanță.”
<https://rm.coe.int/168008eb70>

Recomandare: să se adauge textul „după cum este prevăzut în articolul 79 al prezentului cod”

Rațiune: Articolul 78(4) stabilește motivele pentru demiterea membrilor Consiliului Audiovizualului. Litera g) stabilește „incompatibilitatea cu funcția de membru al Consiliului Audiovizualului” drept motiv de demitere. Funcțiile incompatibile sunt prevăzute în articolul 79 din proiectul de cod. Pentru a evita orice îndoială, articolul 78(4)g) trebuie să facă trimitere la articolul 79.

Textul propus pentru articolul 78(4)g)

„Articolul 78. Membrii Consiliului Audiovizualului

(4) Vacanța funcției de membru al Consiliului Audiovizualului survine de drept în caz de:

g) incompatibilitate cu funcția de membru al Consiliului Audiovizualului după cum este prevăzut în articolul 79 al prezentului cod;”

Articolul 81(1)

Recomandare: să se adauge textul „adoptă și”

Rațiune: conform articolului 76(3)

Textul propus pentru articolul 81(1)

„Articolul 81. Organizarea și funcționarea Consiliului Audiovizualului

(1) Consiliul Audiovizualului adoptă și activează în baza propriului regulament de organizare și funcționare.”

Articolul 82

Recomandare: să se adauge alin.(3)

Rațiune: Articolul 82 stabilește bugetul Consiliului. Având în vedere că o parte din acesta provine din subvențiile de stat, pentru a consolida în continuare prevederile codului care garantează independența funcțională și financiară a Consiliului, recomandarea este de a adăuga un alineat la articolul 82 care să menționeze în mod clar acest lucru. Acest fapt este în conformitate cu Recomandarea (2000) 23 adoptată de Consiliul Europei care stipulează că „Autoritățile publice nu ar trebui să utilizeze puterea de decizie financiară pentru a interveni în independența autorităților de reglementare.”⁶⁸

Textul propus pentru articolul 82

„Articolul 82. Finanțarea Consiliului Audiovizualului

(3) Nicio autoritate publică nu își poate folosi puterea de decizie financiară pentru a aduce atingere independenței Consiliului Audiovizualului.”

⁶⁸ <https://rm.coe.int/168008eb70>

Articolul 85(1)

Recomandare: să fie limitat domeniul de aplicare a sancțiunilor prevăzute la articolul 85 la un set exact de încălcări ale proiectului de cod.

Rațiune: Pentru a se conforma prevederilor articolului 10 din CEDO care prevede că orice intervenție din partea statului trebuie să aibă un temei în legislația națională și că orice comportament și sancțiune ilegală trebuie stipulate în mod clar și precis, după cum este expus detaliat în Capitolul 1.2. din analiză, se recomandă ca doar încălcările prevăzute explicit în articolul 85 să fie sancționate. Prin urmare, se recomandă ca la sfârșitul prevederilor art. 85(1) să se adauge textul „după cum este prevăzut explicit în acest articol”.

Textul propus pentru articolul 85(1)

„Articolul 85. Sancțiuni

(1) Fiecare furnizor de servicii media, furnizor de servicii de platformă de partajare a materialelor video și distribuitor de servicii media poartă răspundere pentru încălcarea legislației în domeniul serviciilor media audiovizuale, după cum este prevăzut explicit în acest articol.”

Articolul 85(4)

Recomandare: să se elimine din articolul 85(4) trimiterea la articolele 55(1) și 55(11)

Rațiune: Articolul 55(1) și articolul 55(11) nu impun obligații distribuitorilor de servicii media. Sancțiunile impuse distribuitorilor de servicii media ar trebui, prin urmare, să se limiteze la încălcarea obligațiilor prevăzute la articolul 55(2)-(10).

Textul propus pentru articolul 85(4)

„Articolul 85. Sancțiuni

(4) Se sancționează cu avertizare publică distribuitorii de servicii media care au comis prima încălcare a prevederilor art.55 (2)-(10) din prezentul cod.”

Articolul 85(5)a)

Recomandarea 1: să se substituie în art. 85(5)a) textul „refuzul de a se supune controlului” cu „încălcarea art.76(4)a)”

Rațiune: Controlul prealabil al conținutului este interzis în temeiul codului, prin urmare, pentru evitarea oricărei îndoieli, înlocuiți „refuzul de a se supune controlului” cu referirea la comportamentul exact care ar trebui sancționat.

Recomandarea 2: să se clarifice „refuzul de a permite accesul în spațiile în care își desfășoară activitatea” în art. 85(5)a)

Rațiune: Având în vedere că motivele controlului nu sunt definite în proiectul de cod, prevederea din articolul 85(5)a) acordă Consiliului o autorizație largă. Prin urmare, recomandarea este de a revizui redacția articolului 85(5)a) pentru a limita dreptul de control al Consiliului Audiovizualului la cazurile strict necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor în temeiul codului.

Recomandarea 3: să se clarifice „refuzul de a crea condiții de vizionare a ofertei de servicii media retransmise” în art. 85(5)a)

Rațiune: acest comportament ilegal nu este suficient de clar în versiunea în limba engleză a proiectului de cod. Recomandarea este de a concretiza formularea după cum este propus mai jos:

Textul propus pentru articolul 85(5)a)

„Articolul 85. Sancțiuni

(5) Se sancționează cu amenzi de la 5000 de lei la 10000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au comis următoarele încălcări:

- a) încălcarea prevederilor art. 76(4)a) refuzul de a permite accesul în spațiile în care își desfășoară activitatea, accesul fiind solicitat cu cel puțin trei zile lucrătoare în prealabil în vederea efectuării unor controale rezonabile și necesare îndeplinirii de către Consiliul Audiovizualului a atribuțiilor sale conform prezentului cod, refuzul de a permite retransmiterea ofertei de servicii media sau de a pune la dispoziția reprezentanților autorizați documentele și înregistrările programelor difuzate solicitate;”

Articolul 85(5)b)

Recomandare: să se clarifice motivele de sancționare prevăzute în art. 85(5)b)

Rațiune: Redacția actuală a articolului 85(5)b) nu este suficient de clară, deoarece nu face legătura între sancțiune și încălcarea unei anumite prevederi din proiectul de cod, care fie să se refere la o obligație specifică prevăzută în proiectul de cod, fie să clarifice distincția dintre motivele sancțiunii prevăzute la articolul 85(5)b) și motivele sancțiunii prevăzute la articolul 85(4) și la articolul 85(5)k).

Textul propus: nu se aplică

Articolul 85(5)c)

Recomandare: să se adauge textele „de către furnizorul de servicii media” și „în conformitate cu articolul 56 din prezentul cod”

Rațiune: Redacția actuală a articolului 85(5)c) nu este suficient de clară, deoarece nu face legătura între sancțiune și încălcarea unei anumite prevederi din proiectul de cod.

Textul propus pentru articolul 85(5)c)

„Articolul 85. Sancțiuni

(5) Se sancționează cu amenzi de la 5000 de lei la 10000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au comis următoarele încălcări:

c) neprezentarea de către furnizorul de servicii media, până la data de 1 februarie a fiecărui an, a rapoartelor de activitate anuale, în conformitate cu articolul 56 din prezentul cod, și a contractelor de retransmisie a serviciilor media audiovizuale”

Articolul 85(5)j)

Recomandare: să se adauge textul „prevăzute în articolul 64(3), (4) și (5) și în articolul 65”

Rațiune: Redacția actuală a articolului 85(5)j) nu este suficient de clară, deoarece nu face legătura între sancțiuni și încălcarea unei anumite prevederi din proiectul de cod.

Textul propus pentru articolul 85(5)j)

„Articolul 85 . Sancțiuni

(5) Se sancționează cu amenzi de la 5000 de lei la 10000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au comis următoarele încălcări:

j) nerespectarea prevederilor privind condițiile de furnizare a comunicărilor comerciale audiovizuale prevăzute în articolul 64(3), (4) și (5) și în articolul 65, amenda fiind aplicată pentru fiecare caz de încălcare constatat;”

Articolul 85(6)c)

Recomandare: să se adauge textul „și art. 29(7)”

Rațiune: Articolul 85 din proiectul de cod nu prevede sancțiuni pentru nerespectarea de către furnizor a măsurii prevăzute la articolul 29(7), ceea ce face ca măsura să fie inefficientă. Această revizuire ar asigura respectarea Recomandării Consiliului Europei din 2007, după cum este expusă în Capitolul 1.3.14. din analiză care prevede, printre altele, că ANR-urile ar trebui să fie: *„investite cu competențele necesare pentru a-și îndeplini misiunea, în special puterea de a refuza acordarea unei autorizații sau o cerere de licență și puterea de a acționa împotriva operațiunilor de concentrare de toate tipurile, în special, pentru a cesiona proprietățile existente ale mediei în care sunt atinse niveluri inacceptabile de concentrare și/sau unde pluralismul media este amenințat. Printre competențele lor ar putea, prin urmare, să se numere solicitarea angajamentelor de natură structurală sau în ceea ce privește comportamentul participanților în astfel de operațiuni și capacitatea de a impune sancțiuni, dacă este cazul.”*⁶⁹

Textul propus pentru articolul 85(6)c)

„Articolul 85. Sancțiuni

⁶⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

(6) Se sancționează cu amendă de la 10000 de lei la 15000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au comis următoarele încălcări:

c) nerespectarea obligației de a asigura transparența proprietății furnizorilor de servicii media, prevăzută la art. 21 și a regimului juridic al proprietății, prevăzut la art.28 (2)-(12) și art.29(7);”

Articolul 85(9) și (16)

Recomandare: să se substituie textul „art. 17” cu „art. 17(3)” în art. 85(9) și art. 85(16); să se elimine textul „În vederea protejării spațiului audiovizual național,”

Rațiune: conform articolului 17

Textul propus pentru articolul 85(9) și (16)

„Articolul 85. Sancțiuni

(9) Se sancționează cu amendă de la 40000 de lei la 70000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au încălcat prevederile art.11(2) și art.17(3). Pentru încălcarea repetată a acestor prevederi, amenda va constitui de la 70000 de lei la 100000 de lei.

(16) Instanța de judecată va examina litigiile care reies din încălcarea prevederilor art.11(2) și art.17(3) în termen de până la 30 de zile. Apelul sau recursul va fi depus în termen de 3 zile de la pronunțarea hotărârii și se va examina în termen de 10 zile.”

Articolul 85(10)

Recomandare: să se adauge textul „pe o perioadă cuprinsă între 30 și 60 de zile”

Rațiune: Articolul 85 prevede impunerea treptată a sancțiunilor de la avertizare prin amendă și suspendare până la retragerea licenței. Articolul 85(10) prevede suspendarea licenței, dar nu prevede durata acestei măsuri. Cu toate acestea, se poate presupune că intenția legiuitorului este de a limita suspendarea la un interval de la 30 la 60 de zile, deoarece o astfel de durată de suspendare este prevăzută în mod explicit în articolul 26(c) din cod.

Textul propus pentru articolul 85(10) și articolul 27

„Articolul 85. Sancțiuni

(10) Se sancționează cu suspendarea licenței de emisie sau a autorizației de retransmisie, pe o perioadă cuprinsă între 30 și 60 de zile, furnizorul de servicii media sau distribuitorul de servicii media care a comis în mod repetat, în decurs de 12 luni, încălcările prevăzute la alin.(8). Suspendarea licenței de emisie sau a autorizației de retransmisie se aplică după ce au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute la alin.(4)-(8).”

Articolul 85(14)

Recomandare: să se adauge textul „și licența de retransmisie este retrasă conform prevederilor art.54(7)”

Rațiune: În timp ce atât licența de emisie, cât și autorizația de retransmisie pot fi retrase conform proiectului de cod, după cum este prevăzut în art. 27 și 54, respectiv, articolul 85(14) se referă doar la retragerea licenței de emisie (art.27). Pentru a evita orice îndoială, se recomandă adăugarea trimiterii la articolul 54(7), după cum urmează:

Textul propus pentru articolul 85(14)

„Articolul 85. Sancțiuni

(14) Licența de emisie se retrage în condițiile art. 27, iar autorizația de retransmisie se retrage în condițiile art. 54(7).”

DISPOZIȚII FINALE ȘI TRANZITORII

Articolul 88

Recomandare: să se divizeze alin.(1) al art. 88 în două alineate; să se adauge alin.(5)

Rațiune: Articolul 88 prevede că Consiliul „este responsabil în fața publicului, prin prezentarea raportului său anual de activitate în ședința în plen a Parlamentului”. Standardele internaționale impun ca autoritățile naționale de reglementare să fie responsabile în fața publicului și nu a autorităților guvernamentale. Declarația Consiliului Europei din 2008 recomandă ca „*autoritățile de reglementare să fie responsabile față de public privind activitățile lor, de exemplu prin publicarea rapoartelor anuale*”. În plus, recomandă ca autoritățile naționale de reglementare să fie supravegheate doar „*în ceea ce privește legalitatea activităților lor, precum și corectitudinea și transparența activității lor financiare, în conformitate cu cele mai bune practici și standarde internaționale.*”⁷⁰

Textul propus pentru articolul 88

„Articolul 88. Responsabilitatea Consiliului Audiovizualului

(1) Consiliul Audiovizualului este responsabil în fața publicului, prin publicarea raportului său anual de activitate pe site-ul său oficial.

(2) Consiliul Audiovizualului prezintă, de asemenea, raportul său anual de activitate în ședința în plen a Parlamentului.

(3) Raportul anual de activitate al Consiliului Audiovizualului se depune la Comisia parlamentară de specialitate până la data de 1 martie.

(4) Raportul anual de activitate al Consiliului Audiovizualului este publicat pe site-ul oficial al Consiliului Audiovizualului înainte de 1 martie.

⁷⁰ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>, alineatul 37.

(5) Consiliul Audiovizualului trebuie să fie supravegheat doar în ceea ce privește legalitatea activităților sale, precum și corectitudinea și transparența activității sale financiare.”



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE ȘI INTEGRĂRII EUROPENE
AL REPUBLICII MOLDOVA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND EUROPEAN INTEGRATION
OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Str. 31 August 1989 80, MD-2012 Chișinău • Tel: (373 22) 233940 • Fax: (373 22) 232302 • <http://www.mfa.gov.md>

Nr. IE/1-1/353- 7802 " 10 " 07 2018

Parlamentului Republicii Moldova

Prin prezenta, transmitem în anexă comentariile Comisiei Europene (Direcția generală pentru rețele de comunicare, conținut și tehnologie a Comisiei Europene (DG CONNECT)) pe marginea proiectului Codului serviciilor media audiovizuale.

Concomitent, rugăm examinarea documentului menționat și remiterea în adresa MAE IE a poziției pe marginea solicitărilor de informații și clarificare, expuse în textul comentariilor respective.

Daniela MORARI
Secretar de Stat

Anexă: menționată - 10 file

Red.: Maia Cuceaidze
Tel.: +373 22 578 274

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr. <u>1574</u>	
" <u>11</u> " <u>07</u>	<u>2018</u>
Ora _____	

Comments on the transposition of Directive 2010/13/EU in the national law of the
Republic of Moldova (draft Code on audiovisual media services)

In accordance with the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part, the Republic of Moldova committed to approximate its legislation to the *Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities*.

The comments below will refer to the codified version of the EU provisions, namely *Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)* (hereafter AVMSD)

1. Definitions

Article 1 of the *draft Code of audiovisual media services of the Republic of Moldova* (hereafter draft code) defines sponsorship by referring to contributions by legal persons, whereas it should refer also to contributions by natural persons. It should specify, for clarity, the condition mentioned in Article 1.k) of AVMSD, namely that the legal or natural persons are not engaged “in providing audiovisual media services or in the production of audiovisual works, to the financing of audiovisual media services or programmes with a view to promoting their name, trade mark, image, activities or products”.

The definition of surreptitious audiovisual commercial communication includes the qualifier “undeclared” in relation to the advertising aims. We suggest deleting this word, which is not part of the definition in Article 1. j) of AVMSD

For the clarity of the text, the definition of programme should mention “which include” before “sport events”.

The definition of advertising in Article 1 of the draft code (which transposes Article 1. i) of AVMSD) includes “promotion of cause and/or idea”, which is not mentioned in the EU provision. We would welcome clarifications on what this addition aims to cover.

Article 57(2)b) of the draft code also includes in the definition of non-linear services those services which offer access for a short period of time to viewing of an audiovisual programme broadcast on TV. We would like to point out that recital 27 of AVMSD clarifies that for on-demand audiovisual media services offered by broadcasters, the requirements of AVMSD are deemed to be met by the fulfilment of the requirements applicable to the television broadcast,

i.e. linear transmission. Only where different kinds of services are offered in parallel, but are clearly separate services, AVMSD should apply to each of the services concerned.

2. Scope

We note that the draft code goes beyond the transposition of the AVMSD in force and includes also in its scope (Article 2(4) e)) the video sharing platforms (hereafter VSPs). We understand that this extension aims to take account of the proposal to revise Directive 2010/13/EU (hereafter “the revised Directive”), which is expected to be adopted in autumn this year. We would like to refer to the following:

- The definition in the draft code is inspired from an older version of the proposal. The latest text, informally agreed by the co-legislators on the 6th of June, does not include “storage” anymore as a criterion for defining the video sharing platforms.
- We note that the exception in Article 2(3) c) of the draft code seems to exclude all social media from its scope. Under the revised text of the Directive, the social media would be included, to the extent that the essential functionality of the service is devoted to providing programmes, user generated videos or both.
- From the text of the draft code, it does not result clearly what obligations (or if any at all) are applicable to VSPs. We would like to point out also that, while the revised Directive extends the scope to VSPs, it also adapts the obligations set out in the Directive to take account of the lack of editorial responsibility over the user-generated videos as well as of the liability exceptions under the E-commerce Directive 2001/13/EC.
- The draft code applies to audiovisual media services (Article 2(2)), meaning services that are under the editorial responsibility of the media service provider. This seems to contradict the intention in Article 2(4) e) to extend the scope to VSPs, which, as defined in Article 1 of the draft code, do not have editorial responsibility over the content.

If the Republic of Moldova wants to go beyond the transposition of Directive 2010/13/EC and anticipate the revised Directive by extending the scope of the draft code to VSPs, then it is necessary to make clear what obligations would apply to VSPs under the jurisdiction of the Republic of Moldova, taking account especially of their lack of editorial responsibility.

The draft code excludes from its scope the electronic versions of newspapers (Article 2(3) e) of the draft code, which is based on recital 28 of AVMSD); at the same time, the definition of audiovisual media services is updated to include “dissociable sections” if their main aim is providing audiovisual programmes. We suggest therefore to better clarify that stand-alone parts of the newspapers featuring audiovisual media service as principle activity are within the scope (see in this sense the judgement of the European Court of Justice in case In Case C-347/14, *New Media Online GmbH*)

3. Transparency

Article 21 of the draft code does not seem to have transposed letter b) (geographical address where the media service provider is established) and letter d) (competent regulatory or supervisory bodies) of Article 5 of AVMSD. The same comment is valid also for Article 59(2) of the draft code, which applies to non-linear service providers only.

4. Jurisdiction and licencing

a) Providers of audiovisual media services:

Article 2(5) of the draft code, which transposes the jurisdiction criteria in Article 2(3) of AVMSD, does not cover all the situations envisaged in the EU provision, nor the prioritisation criteria contained therein. For example, it does not explain how jurisdiction is established when a significant part of workforce operates in both states, or in neither of the states (Article 2 (3) b)); nor does it cover the situations in Article 2(3)c) to the extent that a third country is involved). At the same time, Article 2(6) of the draft code, which transposes Article 2(4) of AVMSD, contains criteria (use of a slot provided by the competent authority in the Republic of Moldova or use of internet connection located in the Republic of Moldova) that do not appear in the EU provision nor in Article 5(2) of the European Convention on Transfrontier Television (hereafter ECTT) We suggest reviewing and completing Article 2 of the draft code in line with Article 2(3) of AVMSD and Article 5(2) of the ECTT.

Finally, Article 2 (6) of AVMSD does not appear to be transposed. We suggest transposing it by replacing the reference to the Articles 49 to 55 of the Treaty on the Functioning of the European Union with Article 208(3) of the Association Agreement, which defines the concept of establishment.

Article 58 of the draft code requires that non-linear services be notified 7 days in advance before starting the provision of services in the Republic of Moldova, while the Audiovisual Council issues an *avis* in 10 working days. We would welcome a confirmation that the provision of services is not conditional on receiving the *avis*.

Furthermore, The definition of non-linear services in Article 57(1)e includes the condition that the editorial responsibility for the programmes lies with a person under the jurisdiction of the Republic of Moldova. We would welcome a confirmation of this issue. We understand that the notification procedure applies to on-demand services established in the Republic of Moldova, while the provision of non-linear services from other Member States of the European Union is not subject to the draft code. We would welcome a confirmation.

b) Distributors of audiovisual media services:

We understand that Chapter VII (distributors of media services), which details the authorisation procedure for retransmission of broadcasts, applies to linear services only and does not concern non-linear services (see also paragraph above). We would welcome a confirmation of this.

One of the condition for the authorisation of distributors is that they would be obliged to have at least 50% of channels in their offer in Romanian language and at least 50% of channels from Member States of the European Union or states that are signatories to the ECTT.

According to Article 3 of AVMSD, Member States should ensure the freedom of reception and should not restrict the retransmission on their territories of audiovisual media services from other Member States for reasons falling within the coordinated field. Similarly, in Article 4 of the ECTT stipulates that parties "guarantee freedom of reception and shall not restrict the retransmission on their territories of programme services which comply with the terms of this Convention".

We would welcome clarifications from the authorities of the Republic of Moldova on how the obligations in Article 4 ECTT and Article 3 of AVMSD were transposed in the Moldavian law as well as to clarify how they will ensure that the authorisation procedure for distributors including the Romanian language quota applicable to the number of channels, does not affect the retransmission of channels from Member States of EU. As concerns the language requirement, it should be considered also that recital 78 of AVMSD clarifies that Member States remain free to lay down more detailed or stricter rules on the basis of language criteria, as long as those rules are in conformity with EU law, "and in particular are not applicable to the retransmission of broadcasts originating in other Member States."

Furthermore, we understand that the distributors can be fined and their license removed if they do not comply with the obligations under the code. Such obligations include: respect of the provisions in Article 11(2) of the draft code concerning prohibition of pornographic content or of hate speech, including content glorifying nazi and communist regimes; not to broadcast surreptitious advertising; respect for transparency requirements; respect the release windows for cinematographic works. These obligations concern areas coordinated by the AVMSD and should be applicable to providers of media services, and not to distributors.

As indicated above, Article 3 of AVMSD requires Member States to ensure the freedom of reception and to not restrict retransmission on their territories of audiovisual media services from other Member States, for reasons falling within the coordinated field. AVMSD establishes a minimum harmonisation in the coordinated areas and entrusts the Member State of jurisdiction to ensure that the obligations foreseen by the AVMSD are observed. Only in very exceptional cases, where there is a serious breach of Article 6, 27(1) or 27(2) of the AVMSD, the freedom of retransmission could be limited. Therefore, as a rule, the receiving state may not apply national provisions specifically designed to control the content of television broadcasts with regard to harmonised areas. In other words, the Member State of reception cannot exercise secondary control of television broadcasts in addition to the control which the broadcasting Member State must carry out. (see judgement in joined cases C-34/95, C-35/95 and C-36/95, *de Agostini*, esp. par 60 and 61).

In view of the above, we would suggest a review the obligations applied to broadcasters so as to ensure that these sanctions do not affect the retransmission of audiovisual media services from Member States of the European Union in accordance with EU rules.

Finally, Article 19(3) and (4) of the draft code require that programmes in foreign languages be subtitled. We would welcome a clarification that this does not apply to retransmission of broadcasts originating in other Member States (see recital 78 of AVMSD invoked above).

5. Prohibition of content

Art 11 of the draft code prohibits content that is “*likely* to propagate, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, antisemitism (...)”. This provision aims to transpose Article 6 of AVMSD, however the wording is more vague compared to the EU provision which refers to content containing any “incitement to hatred based on race, sex, religion or nationality” and it does not extend to content *likely* to have such effect. We suggest that the wording is made more precise, in accordance with Article 6 of the AVMSD.

While there is no obligation to transpose the revised Directive, we would like to mention that the revised Article 6 will be further aligned to the *Framework Decision 2008/913/JHA combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, and will prohibit also incitement to violence. The grounds for violence or hatred will be aligned with those in Article 21 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

Article 11 prohibits also programmes that glorify “totalitarian, Nazi and communist regimes, authors of crimes and abuses of these regimes, and denigrate their victims”. We suggest to consider the wording used in Article 1 of the Framework Decision 2008/913/JHA, which refers to “*publicly condoning, denying or grossly trivialising crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes as defined in Articles 6, 7 and 8 of the Statute of the International Criminal Court, directed against a group of persons or a member of such a group defined by reference to race, colour, religion, descent or national or ethnic origin when the conduct is carried out in a manner likely to incite to violence or hatred against such a group or a member of such a group*”.

Article 11 of the draft code refers furthermore to other audiovisual programmes the broadcast of which is prohibited by the Audiovisual council after consultation with media service providers and media service distributors. Penalties are foreseen for breach of these provisions, leading to the withdrawal of license for repeated breaches. We would like to invite the Republic of Moldova to clarify which prohibitions they aim to cover with this provision and to consider, if not done already, to specify exhaustively the conditions and criteria based on which the Audiovisual Council can take prohibitory measures, with due regard to freedom of expression.

We understand that Article 11 applies equally to providers under the jurisdiction of the Republic of Moldova as well as to distributors, and breach of this provision is punishable by fine and possibly by suspension of licence. As mentioned previously, it should be taken into account that Article 3 of AVMSD (as well as Article 4 of ECTT) guarantees the freedom of reception. It is for the Member State of jurisdiction to ensure the respect of the AVMSD rules and there should not be a secondary control in the Member State of reception.

Article 17 (3) of the draft code also includes a prohibition of programmes constituting hate speech. We would welcome clarifications as to why this prohibition is necessary, given the obligations already foreseen by Article 11, and what is the effect that is aimed at by this apparent duplication.

6. Protection of minors

Article 15 (6) of the draft code prohibits programmes that contain pornography or promote violence, if they are likely to *seriously* affect the physical, mental and moral development of minors. In this sense, we remind that Article 27(1) of AVMSD concerning protection of minors on linear services refers to *gratuitous* violence. Furthermore, the provision in the draft code does not seem to distinguish between linear and non-linear services. We remind that Article 12 of AVMSD does not prohibit programmes that might seriously impair the physical, mental or moral development on minors on video on demand: it requires that minors should normally not hear or see them. While stricter measures than the ones foreseen in the Directive are possible, this should not lead to affecting the retransmission of audiovisual services from Member States if they comply with the minimum harmonisation rules contained in AVMSD (see also comment under the point above on prohibition of content and the freedom of retransmission).

The same comment is valid also for Article 15(7) of the draft code, which allows broadcast of programmes likely to affect the physical, mental or moral development only if they are restricted through a conditional access system. We draw the attention that, in conformity with AVMSD, such programmes transmitted from Member States might not be subject to these specific technical requirements, as Article 27(2) and 3 of AVMSD allow also alternative means (eg selection of time of broadcasts, acoustic warning, visual symbols).

7. Accessibility

Article 16 of the draft code transposes Article 7 of the AVMSD on accessibility of audiovisual media services. According to the draft code, the fulfillment of obligations depends on the technological and economic possibilities. We suggest to add, in accordance with Article 7 of AVMSD, that the audiovisual media services should be made *gradually* accessible to people with disabilities, ensuring thus that the situation would continue to progress.

8. Release window

According to Article 75(7) d), the transmission of cinematographic works outside the contractually agreed release window is punishable by fine. We understand this provision transposes Article 8 of AVMSD and we would like to point out that this EU provision contains obligations for the Member State of jurisdiction only.

9. Commercial communications

We would welcome clarifications on whether the draft code makes a distinction between the advertising rules applicable to linear and non linear services. If not, for reasons of legal

certainty, we suggest to clarify in the text the provisions which are only applicable to linear services (corresponding to Articles 19-26 of the Directive).

Article 9(2) of AVMSD, which requires Member States to encourage the development of codes of conduct for advertising included or accompanying children's programmes, does not appear to be transposed. We would welcome clarifications on why this is the case.

We understand that for product placement, the draft code is based on the relevant rules contained in the revision of the AVMSD (in particular Article 11(2) thereof). We would like to point out that in the latest text of the revision the reference to content aimed primarily at children is not maintained in Article 11(2). Furthermore, Article 70 of the draft code prohibits product placement in "business programmes for consumers" ("program de afaceri pentru consumatori"). This does not seem to be an adequate translation of the concept of "consumer affairs programmes" in Article 11 of the revised Directive and should be corrected. In this sense, recital 16 of the revised Directive clarifies that consumer affairs programmes are those that offer advice to viewers, or include reviews on the purchase of products and services.

Article 70(4) of the draft code transposes the exception in Article 11(3) last paragraph of the AVMSD. However, there seems to be an error in the text of Article 70(4): the reference should be made to Article 70(3) of the draft code (which regulates undue prominence) and not to Article 70(5) (which regulates product placement for tobacco products).

Article 72(2) of the draft code prohibits teleshopping for medicinal products subject to marketing authorisation within the meaning of Directive 2001/83. The reference to the Directive should be replaced with the reference to the national transposing legislation.

We note that Article 9(1) e) of AVMSD is only partially transposed: the part by which it is to be ensured that audiovisual commercial communications for alcoholic beverages shall not encourage immoderate consumption of such beverages does not appear to be reflected in Article 64 of the draft code which transposes Article 9 of AVMSD.

10. Major events

We would like to point out that the concept of events of major importance for society, mentioned in Article 14 of AVMSD, is not synonymous with the concept of events of high interest, mentioned in Article 15 of the AVMSD. The latter has a wider meaning, which can encompass, but is not necessarily limited to, events of major importance to society. Article 20 of the draft code, which transposes Articles 14 and 15 of the Directive, does not make a distinction between the concept of events of major importance for society (Article 14 of the AVMSD) and the events of high interest to the public. We would welcome clarification on why it was opted for this solution.

Article 14 of AVMSD guarantees access on free television to events of major importance to society. We noted that the transposing provisions (Article 20 of the draft code) stipulate that the public should have access to such events via TV services that "do not need prior authorisation" (paragraph 1) as well as that the events can be broadcasted in exclusivity via TV services that "do not need prior authorisation" (paragraph 2). This concept of prior

authorisation, and in general the provisions quoted, are not very clear. We suggest that they are revised so as to guarantee access on free television (via either live coverage or deferred transmission) to events of major importance to society for which a broadcaster (which is not a free television) has exclusive rights.

In relation to this, Article 1 of the draft code defines free television as services whose retransmission is not financially or technically conditioned by media service providers or legal representatives thereof. This seems not to be aligned to the concept of free television in recital 53 of AVMSD, which refers to broadcasting on public or commercial channels of programmes accessible to the public without payment in addition to the modes of funding of broadcasting that are widely prevailing in each Member State (such as licence fee and or basic tier subscription fee to a cable network). We suggest to revise the definition in light of the criteria mentioned in recital 53.

Furthermore, we note that Article 14(3) of AVMSD does not seem to be transposed. We would welcome clarifications on how it is ensured that broadcasters under the jurisdiction of the Republic of Moldova make available major events on free television to the public in other Member States or states parties to the ECTT, based on the list of events those states notified.

11. Short extracts

As concern transposition of Article 15 of AVMSD in Article 20 of the draft code, it is unclear if it covers the access by broadcasters from EU Member States to events for which broadcasters under the Moldavian jurisdiction have exclusivity. We would welcome a clarification in this sense.

It also appears that Article 15(5) of AVMSD, which concerns limitations on transmission on on demand services, is not transposed. We suggest to address this.

12. European works

The definition of European works is given both in Article 1 of the draft code as well as, more extensively, in Article 6 of the draft code, which actually transposes the definition in Article 1 of the AVMSD. We would like to suggest, for reasons of clarity, to keep the definition in Article 6 of the draft code and renounce the incomplete definition listed in Article 1 of the draft code.

In relation to Article 6, we suggest to reword the text in paragraph 1(d) and to reorganise the text of Article 6 so as to better align it to the logic of Article 1(4) of AVMSD, namely to clarify that those works which are **not European** in the sense of Article 1.1.n) of AVMSD can be deemed as such provided the conditions in Article 1(4) of AVMSD are fulfilled.

Article 4(2) establishes the obligation for providers to broadcast a specific amount of hours of local productions (produced by that broadcaster either on their own or as majority co-productions, or programmes produced by independent producers). This quota is set at 10 hours a day for public channels or 8 hours a day for private channels, of which at least 75% in prime time; 80% of the local productions need to be in Romanian language. The draft code

does not distinguish whether the productions are news, sport events, advertising or cinematographic works, TV series etc. Article 6(5), which transposes Article 16 of AVMSD, clarifies that at least 50% of transmission time, excluding news, sport events, games, advertising, teleshopping, should be reserved to European works. Therefore, to an important extent, the share of European works would be fulfilled with local productions covered by Article 4(2) of the draft code.

Furthermore, Article 6 of the draft code requires linear services to reserve 10% of their transmission time to European works created by independent producers from the Republic of Moldova. Therefore, the share for independent works foreseen in Article 17 of AVMSD will be fulfilled with local independent productions (it is not clear if Article 6 covers also co-productions with producers from Member States of the EU or with states parties to the ECTT.)

The Association agreement with Moldova does not include strict compulsory commitments as regards the audiovisual sector. Thus, flexibility in the alignment to AVMSD as concerns the support of local productions, beyond the flexibility foreseen in the AVMSD in favour of active policy for a specific language (see recital 78 of AVMSD and judgement in case C-222/07 Unión de Televisións Comerciales Asociadas (UTECA)), may be contemplated. However, given that the ultimate goal of European cooperation in the audiovisual sector, both as regards the regulatory framework (alignment with the AVMSD) and -related to this- the access to the benefits of the MEDIA programme, is that this cooperation is mutually beneficial for the EU and Moldovan audiovisual sector, an indication of how/when the pre-eminence of local productions could be gradually relaxed or phased out to a higher share for non-national European works would be welcome.

We would also like to refer in this context to recital 70 of AVMSD, according to which, “when implementing Article 16, Member States should encourage broadcasters to include an adequate share of co-produced European works or of European works of non-domestic origin.”

13. Right of reply

Article 14 of the draft code refers to *protection of rights* instead of *legitimate interest* referred to in the Directive (which has a wider coverage, including e.g. reputation, good name). We recommend adapting the transposition to ensure the protection of the legitimate interests.

We would suggest furthermore to add that the right of reply exists in relation to *assertion of incorrect facts*, in order to make the text more precise, in alignment with Article 28 of AVMSD.

We note that the implementation of the provision related to the right to reply is entrusted to the Audiovisual Council. We suggest that the empowering provision specifies more clearly the objectives and elements to be addressed by the implementing legislation, so as to ensure a complete transposition of the provisions in Article 28 paragraphs 1-5.

14. Cooperation between regulators

Article 30 of AVMSD (cooperation between regulatory bodies of the Member States) does not appear to be transposed. We would welcome clarifications if there are any rules regulating the cooperation between the authorities of the Republic of Moldova with regulators from EU Member States.



INFORMATION SOCIETY AND ACTION AGAINST CRIME
DIRECTORATE
INFORMATION SOCIETY DEPARTMENT
HEAD OF MEDIA AND INTERNET DIVISION

Mr Andrian Candu
Chair of the Parliament of the
Republic of Moldova
105 Ștefan cel Mare și Sfânt Avenue
MD-2073 Chișinău

Ref ► SGr/LD/RB/em

Strasbourg, 30 May 2018

SUBJECT: Legal expertise and assessment of the draft Code of Audiovisual Media
Services of the Republic of Moldova

Dear President,

I refer to the letter of the Secretary General announcing that a legal expert opinion and assessment of the draft Code of Audiovisual Media Services would be provided by the Council of Europe.

I am pleased to inform you that, in the framework of the Council of Europe and European Union Joint Project "Promoting media freedom and pluralism in the Republic of Moldova", the legal expert opinion has been completed.

The opinion, undertaken by the Media and Internet Division, is based on qualified advice from the independent experts Eve Salomon and Jean-Francois Furnémont. The full text in English is attached hereto.

The support to the drafting of the proposed reform has been provided under the current Council of Europe Action Plan for the Republic of Moldova (2017-2020) and thanks to the fruitful cooperation with the Moldovan authorities.

For any other question please contact Lejla Dervisagic, Head of Cooperation Unit (e-mail: lejla.dervisagic@coe.int).

Yours sincerely,



Silvia Grundmann

DGI(2018)05

Strasbourg, 30 May 2018

**OPINION¹ OF THE DIRECTORATE GENERAL HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW
INFORMATION SOCIETY AND ACTION AGAINST CRIME
INFORMATION SOCIETY DEPARTMENT**

**prepared on the basis of the expertise by Independent Council of Europe
Experts Jean-François Furnémont and Eve Salomon**

ON

Draft Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova

¹ This document has been produced by the Council of Europe Experts and reviewed by the Council of Europe Secretariat under the Joint Project between the Council of Europe and the European Union "Promoting media freedom and pluralism in the Republic of Moldova". The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of either party.

Table of contents

1. Executive summary	3
2. Introduction.....	6
3. General comments on the draft and the context of its elaboration	8
4. Detailed observations on the articles	9
4.1. Chapter 1 – General provisions	9
4.2. Chapter 2 – Principles of audiovisual communication	9
4.3. Chapter 3 – Linear audiovisual media services.....	11
4.4. Chapter 4 – Public media service providers.....	12
4.5. Chapter 5 – National public media service providers	13
4.6. Chapter 6 – Community radio broadcasting service providers	13
4.7. Chapter 7 – Media service distributors	14
4.8. Chapter 8 – Non-linear audiovisual media services	14
4.9. Chapter 9 – Audiovisual commercial communications.....	14
4.10. Chapter 10 – The Audiovisual Council	15
4.11. Chapter 11 – Final and transitional provisions.....	16

1. EXECUTIVE SUMMARY

The draft Code represents a much-needed and significant improvement on current legislation and the authors strongly recommend its adoption by the Parliament of the Republic of Moldova subject to only relatively minor amendments.

Detailed observations on a number of articles are set out in Chapter 4 of this opinion. The main points of concern are the following:

▪ Chapter 1 – General provisions

Most of the definitions are inspired by (and in line with) the Audiovisual Media Services Directive and therefore require limited observations. The few comments provided are mainly meant to provide more clarity and legal certainty. Some of them might simply be related to translation issues.

▪ Chapter 2 – Principles of audiovisual communication

Certain clarifications are recommended in order to avoid any potential regulatory or other abuse which could interfere with freedom of expression.

It is recommended that a detailed portion of article 13 of the draft Code is removed and instead included within the Audiovisual Council's regulations.

Finally, provision should be made for a system of co-regulation to be adopted through the Audiovisual Council's regulations.

▪ Chapter 3 – Linear audiovisual media services

Certain clarifying measures are recommended.

It is suggested that the renewal of broadcast licences should not be limited to once only; as long as licence conditions are complied with, there should be no limit to the number of times a licence can be renewed. This would benefit not only the broadcasting companies themselves, but would be likely to improve the quality of programming for audiences.

It is suggested that where the Audiovisual Council determines that a broadcast licence holder holds a dominant position, a conciliation is instituted to agree remedies (including the possibility of behavioural, as well as structural remedies) to ensure the continued delivery of plurality of opinion to the public. Only if conciliation fails should the Audiovisual Council impose sanctions.

▪ Chapter 4 – Public media service providers

Public media service providers should have the explicit power to buy and sell programmes.

Consideration should be given to extending the programming remit.

- **Chapter 5 – National public media service providers**

A number of recommendations are made to improve the operational efficacy and governance of the national public media service providers and to ensure proper separation of powers of the Supervisory Board from the executive.

These include narrowing the scope for dismissal of the General Director, reducing the role of Parliament in the sale of property, suggestions about the terms, conditions for removal, and remuneration of members of the Supervisory Board and recommending greater transparency of the annual report.

- **Chapter 6 – Community radio broadcasting service providers**

The Code should clarify whether or not community radio can carry commercial advertising.

- **Chapter 7 – Media service distributors**

It is not usual for distribution platforms to require authorisation, but merely notification. However, where there are no international agreements in place to deal with unacceptable services being retransmitted from other countries, authorisation systems can provide an effective method for dealing with content which would not be permitted if produced domestically.

- **Chapter 8 – Non-Audiovisual Audiovisual Media Services**

Some minor clarifying amendments are recommended.

- **Chapter 9 – Audiovisual commercial communications**

A provision for co-regulation should be included, references to the prohibition of commercial communication for electronic cigarettes should be added, and the blanket exemption for political advertising needs to be reconsidered.

- **Chapter 10 – The Audiovisual Council**

Provisions should be included to allow for the regulation of video sharing platforms.

A number of recommendations are included about the capacity, incompatibilities, and removal of members of the Audiovisual Council.

The financial activity report of the Audiovisual Council should also be published on its website.

The sanctions process could be improved by allowing more time for defence and by enabling the publication of a determination of a breach of a licence condition or obligation to itself constitute a (minor) sanction.

- **Chapter 11 – Final and transitional provisions**

These are welcomed.

2. INTRODUCTION

At the request of the Media and Internet Division/Information Society Department of the Council of Europe, this expert opinion analyses whether the draft Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova (hereinafter "the draft Code") is in line with the Council of Europe standards regarding media freedom and pluralism and especially with the following texts:

- Recommendation CM/Rec(2018)1 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and transparency of media ownership;
- Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member states on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors;
- Declaration of the Committee of Ministers on public service media governance (15 February 2012);
- Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member states on public service media governance;
- Recommendation CM/Rec(2011)7 of the Committee of Ministers to member states on a new notion of media;
- Recommendation 1897(2010) of the Parliamentary Assembly on respect for media freedom;
- Recommendation 1878(2009) of the Parliamentary Assembly on funding of public service broadcasting;
- Recommendation 1855(2009) of the Parliamentary Assembly on the regulation of audio-visual media services;
- Recommendation CM/Rec(2009)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to protect children against harmful content and behaviour and to promote their active participation in the new information and communications environment;
- Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue (11 February 2009);
- Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector (26 March 2008);
- Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns;
- Recommendation CM/Rec(2007)11 of the Committee of Ministers to member states on promoting freedom of expression and information in the new information and communications environment;
- Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers on the remit of public service media in the information society;

- Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content;
- Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (31 January 2007);
- Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (27 September 2006);
- Recommendation 1641(2004) of the Parliamentary Assembly on public service broadcasting;
- Declaration of the Committee of Ministers on freedom of political debate in the media (12 February 2004);
- Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector;
- Recommendation No. R(99)1 of the Committee of Ministers on measures to promote media pluralism;
- Recommendation No. R(96)10 of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting.

Considering the ambition of the authors of the draft to transpose the Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive – hereinafter “the Directive”), this expert opinion also analyses whether the draft appears compliant with the Directive.

3. GENERAL COMMENTS ON THE DRAFT AND THE CONTEXT OF ITS ELABORATION

The draft Code comes after several failed attempts to review the regulatory framework for audiovisual media services, and more than ten years after the adoption of the Directive (adopted in 2007 and coordinated in 2010). The experts stress the utmost importance to complete the proposed reform in order to replace a now completely outdated audiovisual Code (the last ambitious reform adopted dates as far back as 2006, i.e. before the adoption of the Directive and even before the appearance of social networks and non-linear services) by a regulatory framework which will not only be in line with Council of Europe standards and the EU acquis, but will also create an appropriate legal and regulatory framework for the development of a flourishing and pluralistic audiovisual sector in the Republic of Moldova and for appropriate regulatory responses to the current threats on media pluralism and, beyond, on democracy itself.

The experts have been informed of (and sometimes contributed to) the numerous initiatives which have been taken by local experts involved in drafting the Code in order to ensure that the elaboration process remains inclusive from its inception to its delivery to Parliament. They can testify that these discussions represented an essential contribution to the overall quality of the draft and its overall comprehension, acceptance and endorsement by stakeholders and its connection with the expectations of civil society. In the same spirit, the quality, openness and engagement of the local expert team have to be highlighted.

Finally, the experts would like to draw the attention of the Parliament of the Republic of Moldova to the importance of the progress made by the draft in terms of mechanisms meant to facilitate the development of an audiovisual industry, to foster the governance of the public service broadcasters and to create the conditions for the development of a truly independent, impartial, accountable, transparent, open, efficient, expert and agile regulatory authority, which will really pursue the defence of the public interest. It is therefore essential to make sure that these provisions are not watered down during the legislative process: without the aforementioned legislative evolutions, the new regulatory framework will not be enforced and the problems currently identified in the audiovisual market in the Republic of Moldova will be likely to continue.

4. DETAILED OBSERVATIONS ON THE ARTICLES

4.1. Chapter 1 – General provisions

Most of the definitions are inspired by (and in line with) the Directive and therefore require limited observations. The few comments provided below are mainly meant to provide more clarity and legal certainty. Some of them might simply be related to translation issues.

The definition of “*event of major importance*” refers to events “*which may be of major interest to a significant part of the public.*” For the sake of clarity, we suggest to replace the words “*may be*” by the words “*are considered to be*”. Considering the recital 52 of the Directive and in order to clarify the scope of the measure, we also suggest adding that these events “*are organised in advance by an event organiser who is legally entitled to sell the rights pertaining to those events*”.

The definition of “*prime time*” is relatively extensive. In particular, we invite the lawmaker to consider if it is really proportionate, having in mind domestic viewing habits, to establish that the period between 06.00 and 24.00 on Saturdays, Sundays and holidays shall be considered as prime time.

The term “*local*” is used in two different ways: first in a geographical sense (to determine the difference between local, regional and national media service providers), and then in a national sense (to determine what is a Moldovan/domestic audiovisual programme). In this latter case, and in order to avoid confusion, we suggest using the terminology “*domestic audiovisual programme*” rather than “*local audiovisual programme*”.

The term “*local audiovisual program*” (in its national sense) is defined twice: once in article 1, and another time in article 4. We recommend providing a single definition and including all the definitions in article 1, while leaving article 4 for detailing the obligations in terms of broadcasting of such programmes.

The same remark is valid for:

- the term “*European audiovisual work*”: the definition should be provided only once in article 1, therefore enabling the two definitions to merge and leaving article 6 for detailing the obligations in terms of the broadcasting of such programmes.
- The term “*non-linear audiovisual media service*”: the definition should be provided only once in article 1, therefore allowing the two definitions to merge and removing article 57 (1).

4.2. Chapter 2 – Principles of audiovisual communication

Article 7 (2) refers to the public’s right to freedom of expression. We suggest adding a clarification: “*which includes the right to receive information.*”

Article 7 (6) prohibits the transmission or retransmission of services “*which have the effect of restricting freedom of expression.*” We recommend removing this provision as it is

unclear and open to abuse. Elsewhere the draft Code sets out content requirements and restrictions for services and it is unnecessary and unhelpful to have such a vague provision, which lacks legal clarity.

Article 9 (2) provides protection of journalists' sources. "Journalists" are not defined, but we recommend that the term is interpreted broadly to include self-declared 'citizen journalists' as well as those working for more formal news organisations.

Article 10 (3) The Code should make clear that any breach of the rules on protections of journalists should be subject to punishment according to the *criminal* law (as per Council of Europe's Recommendation CM/Rec(2016)4 on protection of journalism and safety of journalists and other media actors).

Article 10 (4) seems to suggest that the Audiovisual Council will determine whether or not any alleged cases of threats, pressures or intimidations by journalists should be referred to the relevant authorities. This may be *in addition to*, but not *instead of* direct access by journalists to law enforcement authorities. It is important that the Audiovisual Council does not set itself up as a mediator to determine whether or not an alleged act is criminal or not.

Article 11 2 (c) prohibits content which presents apologetically "*communist regimes*." As Communism serves as a form of government in several countries, and indeed there is an active communist party in Moldova, prohibiting programming which is supportive of communism would be a breach of freedom of expression. We therefore recommend amending this article to remove the reference to "*communist regimes*" to clearly place the provision within acceptable limits to protect human dignity.

Article 13 is titled "*Ensuring correct information*." This may be an issue of translation, but "*correctness*" is a concept that can be severely abused; history has shown that what is considered "*correct*" one day, is proven wrong the next. We would recommend changing the emphasis of this article to "*fairness and accuracy*", and removing references throughout the article to "*correct*" and "*correctness*" (replacing them with "*accurate*" and "*accuracy*").

Furthermore, the article contains far too many detailed operational rules for a Law. Article 13 (15) requires the Audiovisual Council to establish Audiovisual Content Regulation and most of the provisions in article 13 should be left to such a Regulation. We recommend that article 13 is to only paragraphs (1), (2), (12), (13), (14) and (15). Paragraphs (3) to (11) are detailed provisions which expand on (1) and (2) and should be moved to the Regulation of the Audiovisual Council.

Article 14 (1) extends the right of reply to all rights; this is too wide. The Directive states that the right extends to those "*whose legitimate interests, in particular reputation and good name, have been damaged by an assertion of incorrect facts*." The right of reply therefore refers to the opportunity to correct inaccuracies. We suggest the wording from the Directive is adopted.

Article 15 (11) (g) refers to the promotion of co-regulation for minors. There is no other reference to co-regulation in the draft Code. The sub-section also refers to the promotion, "*on the basis of recommendations, creation and updating of catalogues for minors and catalogues with prior individual authorization*." It is not clear what this is, but in any event

there is no follow-up elsewhere in the Code. It would be ideal if basic provisions about creating a co-regulatory framework were included in the Code, or at least the power was given to the Audiovisual Council to set Regulations on this topic.

Article 16 (3) (b) refers to “*programmes of major importance*.” Are these the same as those in article 20? If not, the term should either be clarified, or made subject to interpretation in the relevant Audiovisual Council Regulation.

Article 20 (2) should make it clear that events of major importance must be broadcast free to air, as required by the Directive.

4.3. Chapter 3 – Linear audiovisual media services

Under the current Code, broadcast licences are granted for 6 or 7 years, depending on the type of service. We welcome the proposal to align the duration of each broadcast licence for all services as well as the extension of the duration of the broadcast licence to 9 years. Broadcasting activities require a high level of initial investment and therefore a broadcast licence can be made profitable only after a long period of time. It is also potentially beneficial for the public: a service provider whose economic activity is secured for a longer period of time will potentially provide a programme of a growing quality and diversity.

Article 26 refers to an extension of the broadcast licence “*by law*.” This can be misleading since the extension is not delivered by the Parliament but by the Audiovisual Council. We therefore suggest to delete the words “*by law*” in the title and in the text of the article.

In the same article, for the sake of clarity, we also suggest to replace the word “*extension*” by the word “*renewal*”: the procedure consists indeed of a renewal for another period of 9 years rather than an extension (which would rather refer to an extension for a limited period of time).

Article 26 also states that the extension may happen only once. In the same spirit as our previous observation, we do not see any reason why a renewal should happen only once. It is hard to imagine why, after 18 years on the market, a service provider could not have its broadcast licence renewed as long as the licence conditions have been respected. As long as the renewal is conditional on satisfactory compliance with licence conditions – which is the case under article 26 (2) c) – the possibilities for renewal should be potentially unlimited.

Article 27 mentions that broadcast licences are delivered by the Audiovisual Council in return for a fee, but the draft Code does not mention anywhere which authority is determining the amount of this fee and by which criteria the fee is calculated. This point should be clarified, for example by a provision which would give the power to the Audiovisual Council to determine the amount of the fee in a regulation, following certain criteria.

Article 28 (10) appears contradictory with article 25 (5). Since there is an obligation for the service provider to obtain the prior consent of the Audiovisual Council in the case of a change in its ownership structure, this means that the service provider has indeed delivered all the necessary information to the Council about the intention of a natural or legal person

to acquire some of its shares. Therefore, imposing the obligation of delivery of the information after the acquisition has been carried out does not appear necessary. In any case, the subjects of media regulation being the media service providers, the obligation to deliver the information (be it before or after the change in the ownership structure) should be on the media service providers and not the natural or legal persons who hold part of the shares in these services.

Article 29 contains measures which are meant to avoid a dominant position in the formation of public opinion and gives the power, in the case of determination of such a dominant position, to the Audiovisual Council to *"requests legalization of the broadcast license holder."* Such a formulation can be misleading since, as such, reaching a dominant position is not illegal. What matters is the consequence of such a dominant position, which is its potential influence on the freedom of the public to have access to a plurality of opinion, and consequently the efficiency of the remedies imposed. Also, article 29 does not detail any of the measures which could be taken by the Audiovisual Council in order to reach the *"legalisation."* We therefore suggest replacing the second sentence of article 29 (7) by the following: *"in the case of determination of the dominant position in formation of public opinion, the Audiovisual Council engages with the broadcast licence holder in a conciliation in order to agree on measures meant to remedy to this situation and ensure plurality of opinion. If this conciliation does not lead to the conclusion of a mutual agreement within a period of six months or if this agreement is not implemented within a reasonable period, the Audiovisual Council can impose sanctions in accordance with this Code with a view to safeguard plurality of opinion."*

Chapters 6 (community radios) and 8 (non-linear audiovisual media services) mention a register of these services, respectively in articles 50 (6) and 60 (4); a register of linear audiovisual media services should also be made publicly available by the Audiovisual Council. Also, these chapters oblige the provider to notify the Audiovisual Council of the termination of their activity; this obligation should also be applied to linear audiovisual media services.

4.4. Chapter 4 – Public media service providers

Article 33 (1) (e) should include for the purchase of programmes.

Article 33 (1) (j) should include the sale of programmes.

Article 35 sets out the duties of the public service media service providers, but has a relatively narrow set of programming objectives compared to those of other countries. In particular, there is no requirement to contribute to learning by providing educational or children's programming, or to contribute to religious understanding. It may be desirable to consider including these.

4.5. Chapter 5 – National public media service providers

It may be advisable to qualify article 37 (10) (b) to refer to loss of support *“because of a severe and sustained failure to deliver the Terms of Reference.”*

Article 37 (10) (c) provides what seems to be a broad scope for the dismissal of the General Director. The Code should clarify that the General Director can be dismissed for breaching the incompatibilities set out in article 37 (9), and if there are other obligations set out in other laws, then these conditions (or the legal references) should be set out clearly here.

Article 40 (3) requires the consent of Parliament for the purchase or sale of immovable property. This seems unwieldy and unworkable. Perhaps a value limit could be included so that consent is only required for major sales/purchases.

Article 41 (3) should include revenues from the sale of programmes or royalties from joint productions.

Article 43 (6) (e) and (7). In order to avoid the possibility of a rolling set of members who do one term, have 6 years off and then another term, it might be better to allow for shorter terms of 4 years, renewable once only with a maximum of 8 years permissible.

Article 45 (1) (i) gives the Supervisory Board too much operational power, permitting it to interfere with editorial activity which is the responsibility of the General Director and Management Committee. It should not have any right to intervene, and the words, *“and, if necessary, to intervene with binding decisions”* should be removed.

Article 46 (8) lists the conditions when a position may become vacant on the Supervisory Board. Many countries also include bankruptcy as a reason to dismiss a member. This may be added.

Article 47 (2) sets the remuneration of members of the Supervisory Board on the basis of the number of meetings they attend – at 10% of the remuneration of the Chair. The draft Code also provides that there are to be at least one meeting a month. This means that if members attend every meeting, they will earn at least 120% of the Chair's remuneration. Is it intended that Members potentially earn more than the Chair? If not, another formula needs to be determined.

Article 48. To ensure maximum transparency, the annual activity report should be published on the website of national public media service provider.

4.6. Chapter 6 – Community radio broadcasting service providers

We welcome the initiative to include in the draft Code see comprehensive legal provision being made for Community radio.

Article 51(1) (d) refers to *“other legal revenues.”* By virtue of article 63 (1), advertising is permitted. Is this the intention? In many countries community radio services are not permitted to carry commercial advertising, or are severely limited in the amount they can carry. Without an explicit reference to advertising, the assumption here is that community

radio will be able to carry the full range and amount of commercial communications as other audiovisual media services.

4.7. Chapter 7 – Media service distributors

It is not usual for distribution platforms to require authorisation, but merely notification. However, where there are no international agreements in place to deal with unacceptable services being retransmitted from other countries, authorisation systems can provide an effective method for dealing with content which would not be permitted if produced domestically.

4.8. Chapter 8 – Non-linear audiovisual media services

For the sake of clarity, article 59 (4) and (5) could be merged and article 59 (5) should be rewritten in order to remove the reference to “*the data specified in para. (3)*” since this data does not exist.

Article 61 lists the obligations imposed on non-linear audiovisual media services. The obligations laid down in article 11 of the draft Code (respect of fundamental rights) should be added to this article.

4.9. Chapter 9 – Audiovisual commercial communications

In accordance with both the current version of the Directive, and with the likely amendments, the Code should include a provision for co-regulation in order to foster self-regulatory codes of conduct. This is particularly so with regard to alcohol advertising and advertising in children’s programmes, of foods and beverages containing nutrients, and substances with a nutritional or physiological effect, in particular fat, saturated fats, trans-fatty acids, salt or sodium and sugars, of which excessive intakes in the overall diet are not recommended (also see comments in Chapter 2 above about co-regulation).

Article 63 (1) gives media service providers entitlement to carry advertising. In theory this would apply to community radio services (see comments on Chapter 6 above).

Article 66 (3) should also prohibit sponsorship by manufacturers of electronic cigarettes.

Article 68 (2) (f) removes electoral advertising from the computation of advertising minutage. This cannot be the case if electoral advertising is *paid* advertising as it would then be commercial communication. We therefore recommend that it is made clear that the exemption only applies to “*electoral advertising broadcast free of charge.*”

Article 70 (5) (a) should also prohibit product placement by manufacturers of electronic cigarettes.

4.10. Chapter 10 – The Audiovisual Council

In line with our previous observation regarding article 29, we suggest adding in article 73 (duties of the Audiovisual Council) a duty in terms of remedy to dominant positions. This could be done by adding, in article 73 (3) (i), after *“methodologies for monitoring of audiovisual pluralism”*, the terms *“and regulations on remedies to a dominant position in formation of public opinion.”*

Article 76 (3) (b) gives the duty to the Audiovisual Council to develop and implement *“regulations on the contents of linear and non-linear audiovisual media services, as well as video-sharing platform services.”* It might be appropriate to add that these regulations should reflect the provisions of the Directive, and therefore should be updated accordingly when need be.

Article 77 (5) lists all the requirements which have to be fulfilled by the candidates for a position within the Audiovisual Council. Requirement (g) states that *“they have an impeccable public reputation.”* Although we fully support the objectives of such a requirement, it is worth noting that this is a highly subjective criterion and that, in these days of fake news and disinformation, the public reputation of a person can sometimes be damaged due to the propagation of false or biased information. One solution to such issue might be to mention the reputation in article 77 (1) alongside the incorruptibility in order to make it an element of appreciation of the nomination but not an element which is in the list of all the mandatory requirements. Alternatively, reputation could be confirmed through the submission of at least three letters of recommendation as is required for applicants to the Supervisory Board as per article 43(6) (d).

Article 78 (1) mentions that the members of the Audiovisual Council shall be *“free from the inappropriate influence of any other public body.”* This obligation should be extended to influence of any natural or legal person or group of interest.

Article 79 lists the incompatibilities with the position of member of the Audiovisual Council. Under paragraph (4) should be added a reference to holding positions, shares or stakes of a legal person that has not only a broadcast license or a retransmission license, but also a notice of provision of a non-linear audiovisual media service.

Article 80 (6) opens the possibility of the President and the Vice-President being dismissed on the proposal of three members of the Audiovisual Council by secret ballot of at least 6 members of the Council. It is not clear if this provision applies to the quality of President or Vice-President or to the status of member of the Audiovisual Council as a whole. Since article 78 (2) forbids the dismissal of members of the Audiovisual Council, we assume that this provision refers only to the first option; in this case, we do not see the purpose of such a provision, which risks to create permanent ambitions and leadership crises within the Council.

Article 82 (2) states that the annual financial activity report of the Audiovisual Council is published in the Official Gazette of the Republic of Moldova. In order to ensure full transparency on this matter, we suggest that it is also published on the website of the Audiovisual Council.

Article 84 details the procedure which has to be followed by the Audiovisual Council in case of a breach of the Code. The experts support the ambition of having such a procedure conducted with due diligence. Yet, this cannot be done at the expenses of the right of defence. In this regard, a period of only 5 days between the exercise of control of the factual circumstances and the hearing of the party concerned does not appear proportionate and should be extended according to the general standards used for administrative procedures in the Republic of Moldova.

Article 85 provides for a broad range of sanctions, which is essential in order to allow the Audiovisual Council to respect the principle of proportionality and follow a gradual approach. Yet, the principle of proportionality could be better safeguarded by avoiding the systematic application of the communication of the sanction by the person which has been sanctioned (paragraph 11). The broadcast of (the reasons of) a decision should rather be a sanction as such rather than only an additional measure complementing a sanction. Actually, it is one of the most feared sanctions by the broadcasters.

4.11. Chapter 11 – Final and transitional provisions

The new obligations imposed by article 90 (1) in terms of quotas of European works (50% for linear services and 30% for non-linear services) might be easily attained by some service providers but not by others. In order not to disrupt the business model of some service providers, a transition period is therefore essential. The three year gradual transition period is therefore welcome, as well as the flexibility given to the Audiovisual Council to adapt the conditions of such a transition during these three years, for example via a specific regulation on the matter.

In the same vein, the five year gradual transition period for quotas of works of independent producers mentioned under article 90 (2) is also welcome.



MINISTERUL AFACERILOR EXTERNE ȘI INTEGRĂRII EUROPENE
AL REPUBLICII MOLDOVA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND EUROPEAN INTEGRATION
OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

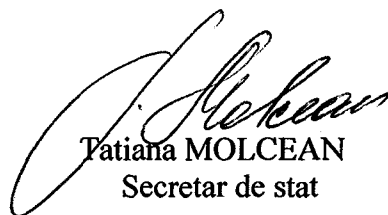
Str. 31 August 1989 80, MD-2012 Chișinău • Tel: (373 22) 233940 • Fax: (373 22) 232302 • <http://www.mfa.gov.gov.md>

Nr. DM/3/352.6/ 6817 " 14 " 06 2018

Parlamentul Republicii Moldova

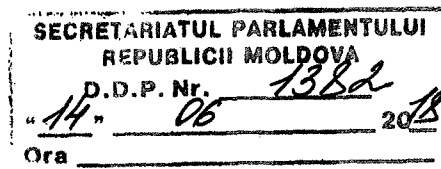
Prin prezenta, se transmite alăturat scrisoarea dlui Harlem DESIR, Reprezentantul OSCE pentru libertatea presei, adresată dlui Andrian CANDU, Președinte al Parlamentului Republicii Moldova, prin care se remite avizul OSCE la proiectul *Codului audiovizualului și serviciilor media al Republicii Moldova*.

Avizul a fost elaborat de Dr. Joan Barata Mir, expert independent privind libertatea media și este fundamentat pe standardele OSCE și internaționale privind libertatea de exprimare și reglementările din domeniul mass-media.


Tatiana MOLCEAN
Secretar de stat

Anexă: menționată, 24 file.

Red. Petru Alexei
Tel/Fax: 022 578 310,
e-mail: petru.alexei@mfa.md





**Organization for Security and Co-operation in Europe
The Representative on Freedom of the Media
Harlem Désir**

187/18

Vienna, 11 June 2018

H.E. Andrian Candu
Chairman of the Parliament
Republic of Moldova

Your Excellency,

Following your letter of 25 April 2018, I would like to present a legal analysis of the draft Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova commissioned by my Office.

The analysis was carried out by Dr. Joan Barata Mir, independent media freedom expert from Spain, and is based on OSCE and other international standards regarding freedom of expression and media regulation.

In his analysis the expert recommends to broaden up the aim and refer to what is probably the actual and most clear objective of the Code, specifically establishing a complete and comprehensive regulation applicable to the provision of audiovisual media services in Moldova, including the mission and organization of public service media and the role and attributions of the Audiovisual Council, as the independent regulatory authority of the sector.

Some of the definitions of the Code need to be improved in order for them to be fully in line with international standards, particularly those referring to autonomous public authorities and protection of national audiovisual area.

The expert further recommends improving the purpose and scope of the Code in order to provide legal certainty vis-à-vis the services that are actually included or excluded, particularly in the area of certain online services.

Provisions on local and minority language programmes also need to be amended in order to grant proper protection to minority languages in the Moldovan audiovisual sector.

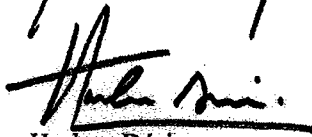
The expert believes that regarding hate and extremist speech, the Code needs to fully incorporate the case law of the European Court of Human Rights allowing only limitations vis-à-vis expressions that incite or justify violence, discrimination, xenophobia or any other form of intolerance.

The analysis also contains a series of recommendations regarding the establishment of a more proportionate and clear licensing system, a more comprehensive regulation of community media, as well as better nomination and appointment procedures regarding public service media managerial and supervisory posts, along with members of the independent regulatory authority.

I hope the proposed recommendations will be thoroughly considered by the authorities of Moldova to ensure compliance of the legislation with the OSCE media freedom commitments and international standards.

As always, my Office stands ready to support Moldova and provide further expert policy recommendations.

Availing myself of this opportunity, please accept, Your Excellency, the assurances of my highest consideration.

Yours sincerely

Harlem Désir

CC: H.E. Tudor Ulianovschi
Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova

H.E. Ambassador Victor Osipov
Permanent Delegation of the Republic of Moldova to the OSCE

H.E. Ambassador Lamberto Zannier
OSCE High Commissioner on National Minorities

H.E. Ambassador Michael Scanlan
Head of the OSCE Mission to Moldova

ATTACHMENT: Legal Analysis of the draft Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova, 22 pages.



**Organization for Security and Co-operation in Europe
The Representative on Freedom of the Media
Harlem Désir**

**LEGAL ANALYSIS ON THE DRAFT CODE OF AUDIOVISUAL MEDIA
SERVICES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and
prepared by Dr. Joan Barata Mir, an independent media freedom expert

June 2018

Table of contents

Executive summary	3
Summary of recommendations	4
Introduction	7
Part I. International legal standards on Freedom of Expression and Freedom of Information	8
General standards	8
Standards with regards to audiovisual media service	9
Part II. Overview of the proposed legal reform	11
Content and scope of the proposed legislation	11
Analysis of the provisions of the proposal in light of applicable international standards	13

Executive summary

This Analysis examines the draft Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova (hereinafter – the Code).

The Code is aimed at creating the framework required for the implementation of the Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (also known as Audiovisual Media Services Directive). This reference to the Directive expresses the political aim of the Moldovan legislator to adopt a legislative framework inspired by the rules and principles established by the European Union and applicable to the specific area of audiovisual media services, and particularly reinforced by the fact that Moldova signed an Association Agreement with the European Union in 2014. However, this legal analysis is only based on international and regional standards regarding freedom of expression and media regulation, but not on the abovementioned Directive, which needs to be seen as an internal or “domestic” norm of the European Union.

It is recommended to broaden up the aim and refer to what is probably the actual and most clear objective of the Code, specifically establishing a complete and comprehensive regulation applicable to the provision of audiovisual media services in Moldova, including the mission and organization of public service media and the role and attributions of the Audiovisual Council, as the independent regulatory authority of the sector.

Some of the definitions of the Code need to be improved in order for them to be fully in line with international standards, particularly those referring to autonomous public authorities and protection of national audiovisual area.

The purpose and scope of the Code also needs to be improved in order to provide legal certainty vis-à-vis the services that are actually included or excluded, particularly in the area of certain online services.

Provisions on local and minority language programmes also need to be amended in order to grant proper protection to minority languages in the Moldovan audiovisual sector.

Regarding hate and extremist speech, the Code needs to fully incorporate the case law of the European Court of Human Rights allowing only limitations vis-à-vis expressions that incite or justify violence, discrimination, xenophobia or any other form of intolerance.

As for content regulation, provisions on access to audiovisual media services, correctness of information, protection of minors as well as cultural responsibilities would also need a few recommended changes in order to be completely in line with international standards and best comparative national practices.

The analysis also contains a series of recommendations regarding the establishment of a more proportionate and clear licensing system, a more comprehensive regulation of community media, as well as better nomination and appointment procedures regarding public service media managerial and supervisory posts, along with members of the independent regulatory authority.

Summary of recommendations

- It is recommended to broaden up the aim of the text in the preamble by referring to establishing a complete and comprehensive regulation applicable to the provision of audiovisual media services in Moldova, including the mission and organization of public service media and the role and attributions of the Audiovisual Council, as the independent regulatory authority of the sector.
- The references made to “autonomous public authority” may instead use the adjective “independent” instead of “autonomous”.
- It is recommended that the definition of “protection of national audiovisual area” also incorporates a reference, as a limit, to the basic international principle that protects the exercise of the right to freedom of expression – “regardless of frontiers”.
- Regarding the subjects to which the Code does not apply, it is recommended to clarify and unify the terminology and concepts used in the text, as well as avoid its current contradictions.
- It is recommended to reconsider the provisions on local programmes by adopting a regulatory point of view aimed at protecting minority languages instead of the national official one.
- The prohibition affecting the transmission and/or retransmission of audiovisual media services which have the effect of restricting the freedom of expression is recommended to be removed, as otherwise it may lead to restrictive interpretations and the imposition of arbitrary restrictions.
- It is advised to have one single norm establishing the prohibition of censorship and defining it as any form of prior content control, restriction or limitation by the Government or any other public body or officials.
- It is recommended to introduce a more detailed regulation on protection of confidential sources in order to cover all media actors, establish possible exceptions, and indicate the procedure and State bodies entitled to apply them. Specific protection vis-à-vis so-called whistle-blowers is also recommended.
- The norm prohibiting programmes that “present apologetically totalitarian, Nazi and communist regimes, authors of crimes and abuses of these regimes, and denigrate their victims” is too broad and vague and falls short of international legal standards. It is recommended either to replace it with a precise and limited norm, or simply to remove it and subsume the finalities of the legislator under the general hate speech clause already present in the Code.
- Principles included in the Code to promote and protect access by citizens to audiovisual media services need additional safeguards to properly protect editorial independence and freedom of media outlets. It is also advisable to differentiate between commercial and public service media, the latter bearing the most relevant and cumbersome responsibilities in this area.
- The requirement of impartiality applicable to all kinds of providers may hinder the right of private media outlets to disseminate - truthful- information from the specific angle of their own editorial views, whereas the requirement of accuracy would rather be more related to media professionalism and responsible reporting. Therefore, impartiality - in addition to accuracy and objectivity – is recommended to be imposed solely on public service media.

- It is advised to clearly establish the need not to show the image or to identify minors in cases where they are associated with crimes (either as victims, witnesses, or perpetrators) or any other circumstance or event that might affect their physical, mental or moral development, image and reputation.
- It is advised to prohibit the dissemination programmes containing pornography or promoting violence only in cases where conditional access and age and identity verification systems are not in place.
- It is recommended that programmes that are likely to affect (but not seriously) the physical, mental or moral development of minors may be provided using other systems apart from conditional access, particularly content classification and airing time restrictions (watersheds).
- It is recommended to remove the provision imposing that all programmes transmitted in other languages shall be accompanied by translation into the Romanian language, or to reformulate it in a more proportionate manner.
- Provisions establishing that radio and music television services shall contain at least 30% of musical works in the Romanian language, including 10% of musical works originating from composers, performers and producers originating in the Republic of Moldova may require specific exceptions for providers specialized in very niche music genres, which either have no significant production in Moldova and/or incorporate no language (hip-hop, electronic music, classical music, etc.).
- It is recommended to circumscribe the licensing requirement to the provision of linear terrestrial broadcasting services solely, and to establish a notification system regarding the use of other transmission platforms.
- It is recommended to introduce in the Code adequate rules regarding the abovementioned process and criteria. In any case, these processes to adjudicate broadcasting licenses are recommended to either aim at granting access to single frequencies (which seems to be, apparently, the current legal scheme) or to full digital multiplexes.
- Article 28 establishes a series of limits vis-à-vis the legal regime of property of private media service providers. In particular, and among others, Rules establishing that commercial organizations financed in whole, or in part, from the State budget cannot be the beneficial owner of private media outlets are excessive. It is recommended to formulate such a provision in order to target only private companies financially and effectively *controlled* by State bodies.
- Prohibition vis-à-vis political parties and “socio-political” organizations, trade unions and religious cults owning private media outlets is disproportionate and is advised against. It is recommended to replace it with a norm, that would, for example, limit the possibility to obtain a national frequency, but permits the use of other transmission means. The same concerns would apply to provisions like those included in paragraph 8 of article 28, with regards to the possibility for such entities to hold shares, voting rights, or stakes.
- The Code needs a specific reference to the role of the regulator consisting of effectively monitoring and guaranteeing the proper and independent functioning of public service media outlets, according to the objective, mission and activities established in the law and any other relevant instruments.

- The Code needs to clearly state that any price or rate for the provision of the public media services should be cost-oriented, and should never represent or impose a barrier or a serious impediment for citizens in order to access the benefits of the public service.
- A wider regulation vis-à-vis community media in terms of possible formats and technologies is needed. In the cases of the provision of such services via the use of frequencies, international standards require that a part of the spectrum stays unallocated for the future use of this purpose.
- It is recommended that media service distributors are only subjected to the obligation of obtaining an electronic communications license or authorization and of notifying the Audiovisual Council about the number and denomination of services they provide, as well as the respective provider in terms of editorial responsibility. Provisions and requirements, such as obtaining the so-called “retransmission authorization”, or the possibility of being sanctioned for the mere retransmission of illegal content, need to be removed.
- Further requirements and professional qualifications need to be introduced vis-à-vis the position of the General Director of Teleradio Moldova Company, in order to guarantee a fully professional and efficient performance of his/her functions.
- The inclusion of loss of support of members of the Supervisory Board as one of the causes of the dismissal of the General Director of Teleradio Moldova Company is too vague and broad, and therefore needs to be eliminated or replaced with more detailed and objective reasons regarding lack of professional performance.
- The State budget allocations to fund the activities of Teleradio Moldova Company need to be a fixed 0,9% (the English version of the text is not completely clear on this matter).
- Further requirements (criteria) and professional qualifications also need to be introduced vis-à-vis the position of the member of the Supervisory Board of Teleradio Moldova Company (5 years of unqualified experience would still be too broad and insufficient to guarantee professionalism).
- A qualified majority vote of the members of the Audiovisual Council is recommended as a requirement to elect the members of the Supervisory Board of Teleradio Moldova Company.
- Further requirements (criteria) and professional qualifications need to be introduced vis-à-vis the position of a member of the Audiovisual Council, in order to guarantee a fully professional and independent performance.
- The final appointment of the members of the Audiovisual Council is recommended to require, in any case, a qualified parliamentary majority in order to properly guarantee their independence as well as the broadest consensus on their suitability.
- References to the competence of the Audiovisual Council vis-à-vis video-sharing platforms need to be clarified or removed.

Introduction

The present analysis was prepared by Dr. Joan Barata Mir, an independent media freedom expert, at the request of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

This Analysis refers to the draft Code of Audiovisual Media Services in Moldova (hereinafter, “the Code”).

The structure of the comment is guided by the tasks formulated by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media. These tasks include comments on the current version of the draft law by comparing provisions against international media standards and OSCE commitments; indication of provisions which are incompatible with the principles of freedom of expression and media; and recommendations on how to bring the legislation in line with the above-mentioned standards.

The Analysis first outlines the general international standards on freedom of expression and freedom of information and then presents those particularly referring to audiovisual media services. These respective standards are referred to as defined in international human rights treaties and in other international instruments authored by the United Nations, the OSCE and the Council of Europe.

Part II presents an overview of the proposed legislation, focusing on its compliance with international freedom of expression standards. The Analysis highlights the most important positive aspects of the draft law and elaborates on the drawbacks, with a view of formulating recommendations for the review.

Part I. International legal standards on Freedom of Expression and Freedom of Information

General standards

In Europe, freedom of expression and freedom of information are protected by article 10 of the European Convention on Human Rights (ECHR), which is the flagship treaty for the protection of human rights on the continent within the context of the Council of Europe (CoE). This article follows the wording and provisions included in article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and is essentially in line with the different constitutional and legal systems in Europe.

Article 10 reads as follows:

“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent states from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

Freedom of expression and freedom of information are essential human rights that protect individuals when holding opinions and receiving and imparting information and ideas of all kinds. It also presents broader implications, as the exercise of such rights is directly connected with the aims and proper functioning of a pluralistic democracy¹.

On the other hand, freedom of expression and freedom of information, as well as the other rights protected in the Convention, are not absolute and therefore may be subject to certain restrictions, conditions and limitations. However, article 10.2 ECHR clearly provides that such constraints are exceptional and must respect a series of requirements, known as the three-part test. This test requires that: 1) any interference must be provided by law, b) the interference must pursue a legitimate aim included in such provision, and 3) the restriction must be strictly needed, within the context of a democratic society, in order to adequately protect one of those aims, according to the idea of proportionality².

¹ See the elaboration of such ideas by the European Court of Human Rights (ECtHR) in landmark decisions such as *Lingens v. Austria*, Application No. 9815/82, Judgment of 8 July 1986, and *Handyside v. The United Kingdom*, Application No. 543/72, Judgment of 7 December 1976.

² See for example *The Sunday Times v. UK*, Application No. 6538/7426 Judgment of April 1979.

At the OSCE level, there are political commitments in the area of freedom of expression and freedom of information that clearly refer to the international legal standards extant in this area. In particular, the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE in 1990 proclaims the right to everyone to freedom of expression and states that:

“This right will include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. The exercise of this right may be subject only to such restrictions as are prescribed by law and are consistent with international standards”³.

Standards with regards to audiovisual communication

General Comment No. 34 concerning Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights adopted on 29 June 2011, by the UN Human Rights Committee⁴, states the following (para 39):

“States parties should ensure that legislative and administrative frameworks for the regulation of the mass media are consistent with the provisions of paragraph 3.92 Regulatory systems should take into account the differences between the print and broadcast sectors and the internet, while also noting the manner in which various media converge. <...> States parties must avoid imposing onerous licensing conditions and fees on the broadcast media, including on community and commercial stations. The criteria for the application of such conditions and licence fees should be reasonable and objective, clear, transparent, non- discriminatory and otherwise in compliance with the Covenant. Licensing regimes for broadcasting via media with limited capacity, such as audiovisual terrestrial and satellite services should provide for an equitable allocation of access and frequencies between public, commercial and community broadcasters. It is recommended that States parties that have not already done so should establish an independent and public broadcasting licensing authority, with the power to examine broadcasting applications and to grant licenses”.

Paragraph 40 of the same document also establishes that:

“The State should not have monopoly control over the media and should promote plurality of the media. Consequently, States parties should take appropriate action, consistent with the Covenant, to prevent undue media dominance or concentration by privately controlled media groups in monopolistic situations that may be harmful to a diversity of sources and views.”

Similarly, the international rapporteurs on freedom of expression, including the UN Rapporteur on Freedom of Expression and Freedom of Opinion, the OSCE Representative on Freedom of the Media, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights Special Rapporteur on Freedom of

³ This document is available online at: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

⁴ Available online at: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>.

Expression, have adopted several joint declarations which included relevant provisions and recommendations particularly focusing on audiovisual media services regulation⁵.

There is a valuable and solid interpretative jurisprudence in the CoE, established in the course of decades by the European Court of Human Rights, which also includes the provision of audiovisual media services in their connection with the right to freedom of expression and freedom of information. The case law covers areas including the responsibilities of the State in allocating proper frequencies (*Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano v. Italy*, 7 June 2012⁶), legal certainty in the regulation of broadcasting (*Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, 28 March 1990⁷), non-arbitrariness in the process of granting a broadcasting license (*Meltex Ltd and Movsesyan v. Armenia*, 17 June 2008⁸), the need to avoid monopolies (*Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 November 1993⁹), or the need to properly protect the independence of public service broadcasters (*Manole and Others v. Moldova*, 17 September 2009¹⁰), among others.

Moreover, the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe have developed numerous recommendations and declarations that contribute to clarify, to establish and to develop principles, requirements and minimum standards regarding the effective protection of rights included in Article 10 ECHR, in particular vis-à-vis different aspects related to the provision of audiovisual services (including media pluralism and transparency or media ownership, protection of journalists' sources, public service media governance, remit of public service media in the information society, promotion of democratic and social contribution of public media, or the independence and functions of regulatory authorities, among others¹¹).

Last but not least, the European Convention on Transfrontier Television also establishes a common set of rules with regards to this specific media service among CoE member States¹².

⁵ See for example the latest Joint Declaration, adopted on 2 May 2018, on media independence and diversity in the digital age, available online at: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/379351>

⁶ Available online at: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-111399\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁷ Available online at: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-57623\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁸ Available online at:

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"fulltext\":\[\"Meltex%20Ltd%20and%20Movsesyan%20v.%20Armenia\"\],\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\",\"CHAMBER\"\],\"itemid\":\[\"001-87003\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

⁹ Available online at: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-57854\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

¹⁰ Available online at: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-94075\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

¹¹ Available online at: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts> and <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/parliamentary-assembly-adopted-texts>

¹² Available online at: <https://rm.coe.int/168007b0d8>

Part II. Overview of the proposed legal reform

Content and scope of the proposed legislation

The draft that is the object of this analysis is titled “Code of Audiovisual Media Services”. The version used by this expert is dated 28 March 2018 (unofficial translation into English provided by the OSCE).

According to its short preamble, the Code is aimed at creating the framework required for the implementation of the Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010, on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (also known as Audiovisual Media Services Directive, hereinafter, AVMSD)¹³.

This reference to the AVMSD expresses the political aim of the Moldovan legislator to adopt a legislative framework inspired by the rules and principles established by the European Union and applicable to the specific area of audiovisual media services. This political will is particularly reinforced by the fact that Moldova signed in 2014 an Association Agreement with the European Union (hereinafter, the EU) institutions¹⁴ which includes, among its objectives, “to promote political association and economic integration between the Parties based on common values and close links”, as well as “to support and enhance cooperation in the area of freedom, security and justice with the aim of reinforcing the rule of law and respect for human rights and fundamental freedoms”.

However, it needs to be underscored that this legal analysis is only based on the international standards mentioned above. The AVMSD is neither an international, nor a regional norm or standard vis-à-vis freedom of expression. It is solely an “internal” norm within the EU legal system which establishes a particular regulatory system to be necessarily respected only by member States (without prejudice to the possibility of such a system inspiring legal models adopted by other States, particularly those whose aim is to converge with the EU legal system).

The draft Code opens with a chapter on general provisions related to definitions and basic notions, as well as purpose and scope.

Chapter II establishes the principles of audiovisual communication, particularly focusing on freedom of expression, editorial independence, protection of confidentiality of information sources, protection of journalists, respect for fundamental rights in the provision of the audiovisual media services, access to media services, correctness of information, right of reply, protection of minors, protection of persons with disabilities, protection of the national audiovisual area, gender balance, cultural responsibilities, access to events of major importance, transparency of property of media service providers, announcements about state of emergency, state of siege and war, as well as protection of copyright.

Chapter III establishes the regulation applicable to linear audiovisual media services. This regulation covers areas such as organization, licensing, property, and limitations on ownership concentration and audience share.

¹³ Available online at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>

¹⁴ Available online at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2014.260.01.0004.01.ENG>

Chapter IV focuses on the regime applicable to public media service providers, including their mission, legal status, activities, editorial independence, and duties, whereas Chapter V establishes the main legal parameters with regards to the national public media service provider, in terms of functioning, organization, funding, and oversight.

Chapter VI institutes the norms applicable to community sound radio broadcasting service providers.

Chapter VII defines the role and responsibilities of media service distributors.

Chapter VIII incorporates the legal regime vis-a-vis the provision of non-linear audiovisual media services.

Chapter IX contains a set of rules and principles on audiovisual commercial communications.

Chapter X defines the role, responsibilities, membership, functioning and responsibilities (including sanctions) of the Audiovisual Council of Moldova as the regulatory authority in the area of audiovisual media services.

Chapter XI includes all the final and transitional provisions.

Analysis of the provisions of the proposal in light of applicable international standards

- Preamble

As previously mentioned, the preamble of the Code identifies the aim of the legal text, which is to create the framework required for the implementation of the AVMSD. The establishment of this aim is preceded by a declaration of adherence to “the European standards on freedom of expression and access to audiovisual media services”.

The legislature has thus adopted the legitimate political decision to take the EU model as the main guide to draft the provisions comprised in the Code. This political decision is not directly linked to any legal national or international commitment adopted by Moldova. For this reason, it is recommended to broaden up the aim and rather to refer to what is probably the actual and most clear objective of the Code, specifically establishing a complete and comprehensive regulation applicable to the provision of audiovisual media services in Moldova, including the mission and organization of public service media and the role and attributions of the Audiovisual Council, as the independent regulatory authority of the sector.

- Definitions

Chapter I includes a long list of definitions referring to the terms that will be used in the Code. The introduction of such a list at the very outset of the text needs to be welcomed as this will facilitate its interpretation and application. This being said, there are a few comments and recommendations to be made regarding some of the definitions included in this section.

First, the references made to “autonomous public authority” may be confusing as the legal administrative implications of the term “autonomous” are not completely clear, particularly in continental law systems. Therefore, considering the fact that this notion will be applied to institutions that need to be preserved from any form of political or economic influence, it is recommended to instead use the adjective “independent”. It is further recommended that said definition also mentions particularly relevant definitory elements of independence, such as financial independence and no subordination to the economic interests of any stakeholder beyond political actors. In fact, article 2 of the Code actually uses the term independence when referring to the status of the regulatory body and other supervisory entities. Therefore, the Code needs to be consistent in using this term throughout the document.

This section also contains a definition of “hate speech”. Considering the delicate implications of such notion in terms of freedom of expression, the aim of the Code to provide a clear and operative notion needs to be welcomed. In general terms, the definition included in the text would be in line with international standards in this area. However, the interpretation and application to specific cases will always require taking into account the need to avoid using this legal notion as a means of discouraging citizens from engaging in legitimate democratic debate on matters of general interest.

The definition of “protection of the national audiovisual area” refers to a set of measures “aimed at eliminating internal or external, intentional or involuntary factors, which prejudice or may affect the institutional, functional, structural, content, technological or other integrity of the reference space and creation of proper social environment for functioning of the national audiovisual area in legal, political, economic, cultural security or other conditions”. This will also be the object of further comments in this legal analysis, but it needs to be

stressed at this point that such provisions should in no way contradict the basic international principle that protects the exercise of the right to freedom of expression “regardless of frontiers”. In other words, it is recommended that this definition incorporates a reference, as a limit, to such an important element at the core of free expression.

- Purpose and scope

Article 2 defines the purpose and objective of the Code, as well as identifies the subjects to which the Code does and does not apply.

Paragraph 3 of this article refers to the latter by including a series of online services, such as “web services which do not compete with audiovisual media services, the audiovisual content placed on the site, which is only occasional and additional to the main purpose of the service”, and “web services providing audiovisual content that are not mass-media within the meaning of the objective to inform, educate and entertain the general public”. These exceptions are directly taken from the AVMSD. However, the application and adaptation of such general and broad exceptions have been particularly challenging for EU member States since their approval of the AVMSD. In fact, the European Commission had to directly engage in solving the interpretative problems that the text of the Directive has created at a moment when most websites incorporate an important amount of video content¹⁵. Therefore, rather than just replicating the broad, and progressively more difficult to apply and interpret, original text of the AVMSD from 2007, it is rather recommended to take into account the interpretative elements already elaborated by the European Commission itself or the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (hereinafter, ERGA), in order to incorporate into the Code clear and applicable criteria in this specific area. In line with this, and in order to avoid further confusions, the implicit reference to video sharing platforms made in indent c) needs to respect the terminology and definition already included in the Code, rather than copying once again the literal words of the AVMSD.

With regards to the subjects to which the Code does apply, indent e) in paragraph 4 of article 2 refers to “video-sharing platform service providers under the jurisdiction of the Republic of Moldova”. This is in frontal contradiction with the provisions mentioned and analysed in the previous paragraph with regards to this kind of services.

- Local programmes and minority languages

Article 4 particularly refers to audiovisual local programmes, and attempts to establish a proper and clear definition of such notion. It also imposes on media service providers a series of obligations to transmit such programmes according to average daily durations (and depending on the territorial coverage of the respective provider). Paragraph 7 of the mentioned article also imposes the obligation, for certain providers, to transmit local programmes in a proportion of at least 80% in Romanian language. On the other hand, paragraph 8 establishes that “Media service providers, whose audiovisual media services are addressed to communities from administrative-territorial units in which an ethnic minority makes up a majority share, must transmit local audiovisual programmes in a proportion of at least 25% in Romanian language, as well as their own audiovisual

¹⁵ See the Evaluation and Impact Assessment available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/avmsd-inception-impact-assessment>, as well as the reports and studies from different relevant EU bodies and organizations, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/reports-and-studies/75977/3466>

programmes in the language of the minority concerned". Language quotas in order to preserve linguistic diversity in media are accepted by international standards as legitimate reasons to impose certain restrictions and limitations on the right to freedom of expression (particularly in the audiovisual sector). However, such restrictions must aim at providing some protection to minority and non-national languages, but not at guaranteeing the presence of languages with an official status across the whole country and therefore enjoying a preeminent position¹⁶. For that reason, it is recommended to reconsider these provisions by adopting a regulatory point of view aiming at protecting minority languages instead of the national official one.

- Freedom of expression

Article 7 of the Code refers to the right to freedom of expression in connection with the provision of audiovisual media services. Provisions included in this article aim at protecting the mentioned right and avoiding any form of illegitimate interference in its exercise through the use of audiovisual communication means. Therefore, the introduction of such provisions needs to be welcomed. However, the article contains a final paragraph which reads: "Transmission and/or retransmission of audiovisual media services, which have the effect of restricting the freedom of expression, is prohibited". It is difficult to understand how the provision of media content (that is the exercise of the rights to freedom of expression and/or information) can at the same time restrict these very same rights. The actual wording of this provision is therefore vague and uncertain, and may lead to restrictive interpretations and the imposition of arbitrary restrictions. Therefore, it is recommended to be eliminated.

- Editorial independence and freedom

Provisions contained in article 8, aimed at protecting the editorial independence of media service providers, also need to be welcomed. However, the following should be noted:

a) provisions included in paragraph 2 and 3 are basically reiterative, and it would be advisable to have one single rule instead, establishing the prohibition of censorship and defining it as any form of prior content control, restriction or limitation by the Government or any other public body; and

b) it is perhaps obvious to establish that the regulation adopted and applied by the regulatory authority according to the law is not illegitimate. In fact, the text of the draft wrongly says that such regulation does not constitute an "interference". However, it is actually a legitimate interference, provided that it respects national and international legal standards.

- Protection of confidentiality of information sources

Article 9 includes some valuable principles vis-à-vis the protection of confidentiality of information sources. However, a more detailed regulation would be advisable, regarding the need to guarantee the application of such safeguards to all media actors, in line with international standards¹⁷, as well as the specific regulation of possible exceptions (or lack of

¹⁶ See the provisions contained in the CoE Charter for Regional or Minority Languages, adopted on 5 November 1992, available online at: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages> as well as the Guidelines adopted by the OSCE on the use of minority languages in the broadcast media (October 2003), available online at: <https://www.osce.org/hcnm/32310>

¹⁷ In a recent report, the UN Rapporteur on Freedom of Expression and Freedom of Opinion has clearly stated that "(l)aws guaranteeing confidentiality must reach beyond professional journalists, including

them) and the procedure and State bodies entitled to apply them, as well as specific protections vis-à-vis so-called whistle-blowers.

- Respect of fundamental rights

Article 11 of the draft Code refers to the need for audiovisual media services providers to respect the fundamental rights while exercising their activities. This is a particularly sensitive area, as media service providers are at the same time exercising the fundamental right to freedom of expression, which cannot be unduly restricted.

Most of the provisions included in this article are in line with international standards. However, indent c) prohibits programmes that “present apologetically totalitarian, Nazi and communist regimes, authors of crimes and abuses of these regimes, and denigrate their victims”. These provisions are excessively vague and broad, as they do not only refer to the apology of certain political regimes but also to authors of crimes, or even “abuses” of these regimes. To mention denigrating the “victims” (another very broad notion) is problematic too. In line with the case law of the European Court of Human Rights, limitations on speech related to human rights should not, in any case, stifle legitimate debates on matters of public interest, including here proper discussions on historical events. The Court only accepts limitations vis-à-vis expressions that promote or justify violence, hatred, xenophobia or other forms of intolerance. In order to make a proper assessment of such circumstances, the Court usually takes into account a series of factors, namely the nature of the statements, geographical and historical factors, and the time factor¹⁸.

The provision now under analysis is too broad and vague and thus falls short of the strict parameters set by the European Court of Human Rights (in line with relevant regional and international legal standards). It is recommended either to replace it with a more precise and limited norm or simply to remove it and subsume the finalities of the legislator under the general hate speech clause already present in the Code.

- Access to audiovisual media services

Article 12 contains a series of principles that promote and protect access by citizens to audiovisual media services. The Code establishes the need for such principles to be developed and specified by the regulator. Although access to media is an aspect that deserves a proper protection by audiovisual legislation, it would be advisable to introduce some safeguards in order to guarantee that this will not, in any case, impose disproportionate or non-justified restrictions on the editorial independence and freedom of media outlets. For this reason, it is also advisable to differentiate, in this article, between commercial and public service media, the latter bearing the most relevant and cumbersome responsibilities in this area.

- Correctness of information

Article 13 of the draft Code consists of a series of very detailed provisions to guarantee the

those who may be performing a vital role in providing wide access to information of public interest such as bloggers, “citizen journalists,” members of non-governmental organizations, authors, and academics, all of whom may conduct research and disclose information in the public interest”. Available online at: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>.

¹⁸ See *Perinçek v. Switzerland*, judgement of 15 October 2015: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"itemid\":\[\"001-158235\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

correctness of information provided through audiovisual media outlets. The provisions are quite specific and cover several areas directly related to reporting. These provisions are in line with international standards, although it is recommended not to use the term “impartiality” but rather “accuracy” and/or “objectivity” in different paragraphs of the article. The requirement of impartiality may hinder the right of private media outlets to disseminate - truthful- information from the specific angle of their own editorial views, whereas the requirement of accuracy is more related to media professionalism and responsible reporting. Therefore, the requirement of impartiality -in addition to accuracy and objectivity- is recommended in principle to be imposed solely on public service media.

- Protection of minors

Article 15 is dedicated to the protection of minors. The provisions that it contains are mostly based on the text of the AVMSD and best comparative practices.

That said, a few observations are needed in this area.

Paragraph 5 states that minors “shall not be used or exposed in the audiovisual programmes by parents, relatives, legal representatives, lawyers or other persons responsible for raising and caring for him/her, in order to obtain any advantages for them or to influence decisions of public authorities”. In line with the previous paragraph, and in order to provide proper and better protection to minors in line with international standards and practices, it is advised to particularly stress the need not to show the image, or identify minors in cases where they are associated with crimes (either as victims, witnesses, or authors), or any other circumstance or event that might affect their development, image and reputation.

With regards to paragraphs 6, 7 and 8, the following should be noted:

a) The radical and unconditioned prohibition of programmes “containing pornography or promoting violence” may represent an unjustified restriction of the right of adults to have access to such type of content. It is advised to prohibit the dissemination of these kinds of programmes only in cases where conditional access and age and identity verification systems are not in place.

b) Programmes that are likely to affect (but not seriously) the physical, mental or moral development of minors can also be provided using conditional access systems, but other systems are usually accepted as well by regulatory frameworks within EU member States, particularly in terms of content classification and airing time restrictions. Otherwise, only programmes suitable for all audiences would be allowed on open television, and the minors’ protection schedule established in paragraph 10 would make no sense whatsoever.

Cultural responsibilities

Article 19 of the draft Code regulates the duties and responsibilities of audiovisual media service providers in connection with reflecting the diversity of the national and European cultural space. This is, once again, a legitimate area for proportionate and adequate regulation. There are, however, two provisions that might need to be re-considered.

The first one is contained in paragraph 3, which establishes that all programmes transmitted in other languages “shall be accompanied by translation into Romanian language (duplication, insonification and/or subtitling)”. This is a very cumbersome obligation, which

may be difficult to fulfil by many small local and minority-addressed media outlets, and therefore does not seem to respect the principle of proportionality. It is also needed to refer again to the observations previously made with regards to the need to protect minority languages rather than the national official one. It is consequently recommended to remove this provision or to reformulate it in a more proportionate manner (as in the case of the adoption of technical measures to facilitate access to media by people with disabilities, included in article 16).

Second, paragraph 5 states that “Sound radio broadcasting services and music television services shall contain at least 30% of musical works in Romanian language, including 10% of musical works originating from composers, performers and producers originating in the Republic of Moldova”. This can be a positive measure to promote local entertainment industry and artists and is probably inspired by similar provisions present in other legal systems (notably in France and some regions of Spain). However, it is recommended that the legislator confirms that the Moldovan musical market has indeed the capacity to serve providers with a sufficient and varied offer permitting to effectively fulfil such an obligation. On the other hand, specific exceptions also need to be introduced for providers specialized in very niche music genres, which either have no production in Moldova and/or incorporate no language (hip-hop, electronic music, classical music, etc.).

- Regulation of linear audiovisual media services

As previously mentioned, Chapter III of the draft Code is devoted to the regulation of linear audiovisual media services, that is to say traditional or conventional radio and television services.

A few observations need to be made with regards to these provisions.

Article 24.4 of the Code establishes that all linear providers are to get a broadcasting license to undertake their activities. This general requirement would not be in line with the principle of proportionality and best comparative practices. Licensing as an *ex ante* control for the provision of audiovisual services would be justified in cases where the prior intervention of State bodies is needed in order to guarantee, notably, a correct use of the spectrum airwaves as part of the public domain. In other cases, a simple communication or notification should be a sufficient and not excessive means of public intervention, in order to properly protect and facilitate the exercise of the right to freedom of expression and safeguard other public interests at the same time. Therefore, it is recommended to circumscribe the licensing requirement to the provision solely of terrestrial broadcasting services and establish a notification system regarding the use of other transmission platforms.

Another relevant issue is related to the licensing procedures (in the case of use of terrestrial radioelectric frequencies). The Code does not contain any indication or regulation on the process and criteria according to which such licenses will be granted. According to the national legislation on electronic communications¹⁹, the provision of broadcast services requires a license granted by the electronic communications authority (National Regulatory Agency for Electronic Communications and Information Technology of the Republic of Moldova, hereinafter ANRCETI), for the use of the frequency only. This frequency license is instrumental for the broadcasting license to be granted by the audiovisual media services

¹⁹ Electronic Communications Act no. 241-XVI of 15 November 2007, available online at: <http://en.anrceti.md/fileupload/1>

regulator. However, as has been pointed out, the Code does not specify the procedures and criteria to be followed in order to grant the latter kind of licenses. Considering the fact that the radioelectric spectrum is a limited space - even after its digitalisation, and in order to properly guarantee a fair and equal access to the terrestrial platforms, as well as to safeguard the existence of an open and diverse broadcast offer, it is recommended to introduce in the Code adequate rules regarding the abovementioned process and criteria. In any case, these processes to adjudicate broadcasting licenses should either aim at granting access to single frequencies (which seems to be, apparently, the current legal scheme) or to full digital multiplexes.

Article 28 establishes a series of limits vis-à-vis the legal regime of property of private media service providers. In particular, and among others, this provision establishes that commercial organizations financed in whole or in part from the State budget cannot be the beneficial owner of such media outlets. This restriction appears to be excessive, as it would expel from the audiovisual sector any company or entity which receives any form of financial support from public bodies (including for example, public aids for the production of certain content, or other possible subsidies which, by their nature, cannot possibly interfere with the editorial independence of the respective media outlet). It is therefore recommended to formulate this provision in order to target only private companies financially and effectively *controlled* by State bodies.

Article 28 establishes the same prohibition vis-à-vis political parties and “socio-political” organizations, trade unions and religious cults. All these organizations represent legitimate interests that need to be included in the diverse and pluralistic debates inherent in any democratic society. Therefore, this radical exclusion (which would not only affect their use of airwaves in order to directly exercise the right to freedom of expression of their members, but also the use of any other alternative platform including the Internet) is disproportionate and needs to be advised against. It is recommended to replace it with a more adequate norm that would for example limit the possibility to obtain a national frequency, but would permit the use of other transmission means. This restriction becomes particularly cumbersome if we consider that article 49 of the Code also includes a ban on these kinds of organizations providing community broadcasting services. The same concerns would apply to provisions like those included in paragraph 8 of the same article 28, with regards to the possibility for such entities to hold shares, voting rights, or stakes.

- Public media service providers

Chapter IV of the Code is devoted to establishing the regime applicable to public service media providers in general, and Chapter V particularly focuses on the national public service media provider, Teleradio Moldova Company.

Both chapters include a comprehensive series of norms aimed at properly defining the objective, mission and activities of public service media in Moldova, as well as to appropriately safeguard the proper functioning of the respective entities on the basis of “editorial independence and institutional autonomy with respect to state authorities and institutions, with political forces and groups of economic and financial interests”.

This general approach can only be welcomed. Only a few remarks would still need to be taken into consideration.

Article 34.2 specifies once again that the intervention of the regulator according to the law “is

not considered an interference". It is advised to replace this probably redundant provision with a specific reference to the role of the regulator consisting of effectively monitoring and guaranteeing the proper and independent functioning of public service media outlets, according to the objective, mission and activities established in the law and any other relevant instruments.

Article 35 establishes a long list of duties of public media service providers. Indent m) particularly refers to establishing "the prices and rates for the services they provide". This provision can be problematic. One fundamental and definitory pillar of public service media according to international standards is the universality and accessibility of the content and services to all. These standards do not require that in any case such content and services must be provided entirely at no cost for citizens. However, the legislator needs to clearly state that any price or rate for the provision of the services should be cost-oriented and never represent or impose a barrier or a serious impediment for citizens in order to access to the benefits of the public service.

As for the specific provisions applicable to Teleradio Moldova Company, the following should be noted:

- a) further requirements and professional qualifications need to be introduced vis-à-vis the position of General Director, in order to guarantee a fully professional and efficient performance of his/her functions;
- b) the inclusion of loss of support of members of the Supervisory Board as one of the causes of the dismissal of the General Director is too vague and broad and therefore needs to be eliminated or replaced with more detailed and objective lack of professional performance reasons;
- c) the State budget allocations to fund the activities of Teleradio Moldova Company need to be fixed at 0,9% (the English version of the text is not completely clear on this matter);
- d) further requirements and professional qualifications also need to be introduced vis-à-vis the position of the member of the Supervisory Board (5 years of unqualified experience would still be too broad and insufficient to guarantee professionalism); and
- e) in order to guarantee the unbiased election of the best candidates to fill the Supervisory Board, a qualified majority vote of the members of the Audiovisual Council is recommended as a requirement (instead of a majority).

- Community broadcasting service providers

Chapter VI of the Code contains a series of rules applicable to the services to be provided by community sound radio broadcasters service providers.

It needs to be noted here that this section refers only to radio services, whereas with the emergence of new digital technologies it shall be possible to have community media services in any format (sound, audiovisual linear or even non-linear). Therefore, a wider regulation in terms of formats and technologies is needed in order for the Code not to become immediately outdated, if it is not already. On the other hand, in the specific cases of the provision of such services via the use of frequencies, international standards require the specific reserve of a portion of the spectrum for this purpose.

The remark already made with regards to the straight prohibition affecting the possibility for political, religious, trade union interests to create their own media outlets also needs to be underscored.

- Media service distributors

Chapter VII of the Code is devoted to the regulation of media service distributors.

Media service distributors are intermediary platforms which transmit and facilitate access to audiovisual media service providers. Obviously, they do not hold the editorial responsibility and thus should not have any liability vis-à-vis the audiovisual content they provide/facilitate access to. In the legal conceptual framework of the Digital Single Market of the EU, media service distributors fall under the exclusive consideration of electronic communications service and network providers.

This EU approach would also be in line vis-à-vis international standards in the area of the role and responsibility of intermediaries. Media service distributors are not intermediary platforms like Facebook, Twitter or YouTube, as the former cannot incorporate user generated content. Plus, they certainly make an *ex ante* choice when deciding the package of audiovisual media services which will be offered to end consumers. However, it has to be underscored that this choice does not imply the exercise of any editorial control over specific content and programmes (which obviously belongs to the respective audiovisual media service provider) and, therefore, cannot justify a general imposition of liability.

For this reason, it is recommended that media service distributors are only subjected to the obligation of obtaining an electronic communications license or authorization and to notify the Audiovisual Council about the number and denomination of services they provide, as well as the respective provider in terms of editorial responsibility. Therefore, provisions and requirements, such as obtaining the so-called “retransmission authorization” (which can be refused by a “reasoned decision”), or the possibility of being sanctioned for the mere retransmission of illegal content (contemplated in article 85 of the Code), need to be removed/deleted.

- The Audiovisual Council

Chapter X of the Code establishes the legal regime applicable to the Audiovisual Council as the independent regulatory authority vis-à-vis audiovisual media services in Moldova. This regime incorporates areas such as the nomination and appointment process of the members of the Council, the principles applicable to its decisions and activities, the organization management and competences of the authority, as well as detailed regulation of the authority’s powers of sanction. In general, these provisions shall be welcomed as they are in line with basic requirements established by international standards, particularly vis-à-vis the guarantee of the independence of the regulator.

That said, there are also a few remarks to be considered by the legislator:

a) once again, further requirements and professional qualifications need to be introduced vis-à-vis the position of member of the Council, in order to guarantee a fully professional and independent performance (5 years of unqualified experience would still be too broad and insufficient to guarantee professionalism);

b) the final appointment of the members of the Council is recommended to require, in any case, a qualified parliamentary majority in order to properly guarantee their independence as well as the broadest consensus on their suitability; and

c) the references to the competence of the Audiovisual Council vis-à-vis video-sharing platforms (particularly in the area of sanctions) are particularly confusing, as the rest of the Code does not contain any particular provision applicable to this specific kind of provider, as according to the definitions provided by the Code itself it cannot be considered an audiovisual media service provider or a media service distributor (moreover, article 2.4.e) clearly establishes that provisions specified in the Code do not apply to such entities).



LEGAL ANALYSIS OF THE DRAFT AUDIOVISUAL MEDIA CODE OF MOLDOVA

June 2018

This analysis was commissioned by Freedom House and prepared by Snezana Green, an independent consultant. This work was made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents do not necessarily reflect the views of Freedom House, Internews, USAID, or the United States Government.

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	<u>1431</u>
"21"	<u>06</u> 20 <u>18</u>
Ora	_____

TABLE OF CONTENTS

ABBREVIATIONS	4
EXECUTIVE SUMMARY	5
Key findings & recommendations	5
Summary of recommended revisions	6
SECTION 1. RELEVANT INTERNATIONAL NORMS AND STANDARDS	8
Section 1.1. International norms on freedom of expression and freedom of the media	8
Section 1.2. International norms on control and restrictions of media	8
Section 1.3. International norms on media pluralism	8
Section 1.4. International norms with regards to National Regulatory Authorities (NRA)	10
SECTION 2. KEY REVISION PROPOSALS	13
GENERAL PROVISIONS	13
Article 1, "beneficial owner," item b)	13
PRINCIPLES OF AUDIOVISUAL COMMUNICATION	13
Article 17	13
Article 21(1) and 21(1)d)	14
Article 26(1)	14
LINEAR AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES	14
Article 27	14
Article 27e)	14
Article 27f)	15
Article 28(2)g)	15
Article 28(7)	15
Article 29(1)a), c) and d), 29(6)	15
Article 29(7)	16
Article 29(8)	16
Article 30(1) and 30(3)	17
Article 30(4)	17
MEDIA SERVICE DISTRIBUTORS	17
Article 54(7)	17

THE AUDIOVISUAL COUNCIL	17
<i>Article 74(1)</i>	17
<i>Article 75(1)</i>	18
<i>Article 75(4)</i>	18
<i>Article 76(3)</i>	18
<i>Article 76(4)a)</i>	19
<i>Article 77(2)c)</i>	19
<i>Article 77(3)a) and b)</i>	19
<i>Article 77(5)f), 79(1)-(4) and 79(6)</i>	19
<i>Article 78(1)</i>	20
<i>Article 78(2)</i>	20
<i>Article 78(4)c)</i>	21
<i>Article 78(4)g)</i>	21
<i>Article 81(1)</i>	21
<i>Article 82</i>	21
<i>Article 85(1)</i>	21
<i>Article 85(4)</i>	22
<i>Article 85(5)a)</i>	22
<i>Article 85(5)b)</i>	22
<i>Article 85(5)c)</i>	22
<i>Article 85(5)j)</i>	23
<i>Article 85(6)c)</i>	23
<i>Article 85(9) and (16)</i>	23
<i>Article 85(10)</i>	24
<i>Article 85(14)</i>	24
FINAL AND TRANSITIONAL PROVISIONS	24
<i>Article 88</i>	24

ABBREVIATIONS

AVMS Directive	The European Union Audiovisual Media Services Directive
CFR	European Union Charter of Fundamental Rights
CoE	Council of Europe
ECHR	European Convention on Human Rights
ECJ	European Court of Justice
ECTT	European Convention on Transfrontier Television
ECtHR	European Court of Human Rights
EU	European Union
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
NRA	National regulatory authorities

EXECUTIVE SUMMARY

This legal analysis (Analysis) reviews the draft Audiovisual Media Code of the Republic of Moldova¹ (draft Code) as adopted in the first reading by the Parliament of the Republic of Moldova on March 22, 2018 and published on the Parliament's website.²

The draft Code aims to replace the current Audiovisual Code and its subsequent amendments.

The adoption process of the new Code³ is supported through "Development of the new Audiovisual Code," the thematic subgroup no. 1 for the project "Promoting media freedom and media pluralism in the Republic of Moldova" supported by the European Union, the Council of Europe, and the United States Embassy to the Republic of Moldova. The process of elaboration of the draft Code involved law- and policymakers, members and staff of regulatory bodies, and non-state actors, including civil society and media professionals.⁴ A multi-stakeholder⁵ working group (Working Group) was created on June 13, 2017 by decision of the Speaker of Parliament.

This Analysis consists of the following sections:

- Section 1 outlines the relevant international and European legal framework pertaining to key areas targeted for improvement, and
- Section 2 proceeds to propose revisions to the relevant provisions of the draft Code.

The draft Code is analyzed against the international and European regional legal framework applicable to Moldova, namely: the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the European Convention on Human Rights (ECHR), to which the Republic of Moldova is a party since 1993 and 1997, respectively; the European Court of Human Rights' case law which is binding to countries that ratified the ECHR;⁶ as well as statements, comments, recommendations, declarations, and reports pertaining to the audiovisual sector and issued by the Council of Europe and special rapporteurs

acting in the sphere of media freedom, including the OSCE Representative on Freedom of the Media. The draft Code is also analyzed against the concluding observations on the Republic of Moldova issued by the UN Human Rights Committee.

As the intent of the legislator was to adopt the draft Code to create a framework required for implementation of the Audiovisual Media Services Directive (AVMS Directive), the draft Code is analyzed against the legal framework of the European Union as well as the latest conclusions of the Council of the European Union on the Republic of Moldova in the sphere of media freedom. Considering that the AVMS Directive is under review, the draft Code is further analyzed against the European Commission's Proposal for the amendment of the AVMS Directive.

Key findings & recommendations

The draft Code presents a significant improvement in comparison to the Audiovisual Code currently in force. As such, it is a major stepping stone in the Republic of Moldova's commitment to strengthening its legal framework in the audiovisual media sector.

The draft Code demonstrates a genuine intent to effectively protect media pluralism against undue media concentrations. The Working Group was mandated to align media legislation with European standards, and it was in particular tasked to adopt the regulatory framework that will "ensure transparency of media ownership and prevention of excessive concentration"⁷ – an issue that was identified by both the Council of the European Union⁸ and the Human Rights Committee⁹ as the major area needed for improvement in the current Audiovisual Code.

There are areas where the draft Code may further benefit from being aligned with international instruments and standards with respect to media pluralism. Key recommendations include: setting forth a clear and concrete measure that shall

1 Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova (*Codul Serviciilor Media Audiovizuale Al Republicii Moldova*), as adopted by Moldovan Parliament in the first reading. This Analysis relies on an unofficial translation of the Code dated 20 March 2018 (on file with the author).

2 www.parlament.md

3 Official Gazette of the Republic of Moldova, 2006, No. 131-133, Art.679).

4 "Short Facts Media Project Moldova", on file with author, and <http://parlament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bcimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx>

5 Members of the Working Group are representatives of the media and human rights NGOs, broadcasters, lawyers, MPs, and public institutions.

6 <https://rm.coe.int/168007ff48>

7 "Short Facts Media Project Moldova," on file with the author

8 2015 Conclusions of the Council of the European Union on Moldova stressed the importance of the freedom of the media in a democratic society and called on the government of the Republic of Moldova: "to improve the national legislation in order to limit the concentration of media ownership and guarantee pluralism" <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15/fac-moldova-conclusions/>

9 In its Concluding Observations on the Republic of Moldova, issued in November 2016, while noting steps taken by Moldova to reform the broadcasting code and to increase media pluralism and transparency, Human Rights Committee expressed concern about: "the continued concentration of media ownership and that the media is heavily influenced by political and private interests that may not reflect public interest" http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5

be applied to eliminate dominant position in the formation of public opinion (article 29(8)), to set forth a sanction for failure of a broadcaster to comply with such measures, and to require identification of ownership down to an ultimate individual owner.

The draft Code exhibits a number of positive features commonly found in the international instruments and national legislation of the Council of Europe countries, such as gradual imposition of sanctions from warning through fine and license suspension, to license withdrawal/revocation, but lacks clarity and clear reference to unlawful conduct. In some provisions of article 85 and related articles such as article 17. Clarifications to article 17 and 85 are recommended to ensure full compliance of the Code with its obligations under the ECHR, which stipulate that any measure restricting media freedom should comply with criteria set forth in article 10 of the ECHR, including that unlawful conduct and sanction be clearly and precisely stipulated in the national law so to allow for correlation between the sanction and the unlawful conduct.

With respect to the regulatory authority, the draft Code meets the majority of the criteria set forth in international instruments and standards, including those pertaining to member nomination and appointment, guarantees of fair dismissal, and criteria designed to ensure the Audiovisual Council's independence, including functional and financial independence. There are areas where the draft Code would benefit from being further aligned with international instruments and standards with respect to the independence of the Audiovisual Council. Key recommendations include: to clearly entitle the Council to adopt its own internal rules, and to consider a special review with the aim to adopt a sub-regulation that will establish jurisdictional boundaries between the Audiovisual Council and the Competition Council.

Summary of recommended revisions

- **Article 1 – within the term ‘beneficial owner’ introduce a definition of an ‘affiliate’** – unlike the term ‘close persons’ the term ‘affiliate’ is not defined in the draft Code. This leaves it subject to interpretation, including whether the term includes individuals and legal entities alike;
- **Article 17 – sanction violations of art 17(3) only; revise article 17(4) to further strengthen ties between the notion of protection of national audiovisual / broadcast area and freedom of the media.** The provisions of article 17 are not worded in sufficiently clear and precise terms that allow correlation of the actions to the requirement of the law and clearly define the area of the prohibited conduct and the consequences of violating the respective provision. As further discussed in Section 2, this is an obligation of states parties to the ECHR even in areas affecting national security, where the ECtHR held that the wording of the law must be sufficiently clear to give subjects of the law an adequate indication of the legal conduct and the consequences of acting unlawfully;
- **Article 21(1)d – identify direct ownership down to an ultimate individual owner** – while article 21(1)c) requires full disclosure of all beneficial owners by name, article 21(1)d) falls short, requiring only disclosure of direct owners up to a level of first individual and legal entity. This enables ownership to remain obscure and non-transparent, which is particularly an issue if information on ownership of legal entities is not readily available or easily obtainable through commercial registries or other public catalogues in the country or abroad;
- **Revise article 26(1) to allow for unlimited right to renew license** – the provision of article 26(1) stipulates the right to renew license only once, which in practice has an effect of license withdrawal without cause;
- **Article 27 – include continuous violation of the draft Code following suspension among grounds for licenses withdrawal** – article 85, read in conjunction with article 27, falls short of granting the Audiovisual Council full power to enforce the Code, as multiple repeated violations end in suspension. While the Code pardons a broadcaster that has a clean record for 12 months following a sanction, it fails to deal with a provider who continues to violate the Code following license suspension;
- **Article 28(2) – extend application of the provision in article 28(2)g) to entities listed under article 28(2)h)** to stipulate that a political party may not indirectly (through a commercial organization) own a media service provider;
- **Article 28(7) – extend the application of the threshold to all ‘close persons’** (such term defined in article 29(3)) and not only spouses;
- **Article 29 – clearly define providers’ audience share thresholds as to their relevant coverage area** – article 29 of the draft Code sets forth audience share thresholds against which to measure the dominant position in forming opinion but the provision is not sufficiently clear – while from article 29(1) it may be presumed that the intent was to limit measurement to respective national, regional, and local coverage, the same principle was not consistently carried along subsequent provisions of article 29;
- **Revise article 29(6) and 30(4) to grant the Audiovisual Council the right to capture and act on audience share fluctuations more frequently than once a year;**
- **Article 29(7) and 85(6)c) – set forth clear and effective measure for eliminating dominant position in the formation of public opinion in article 29(7) and specify failure of the provider to comply with this measure as a ground for sanction under article 85(6)c).** The draft Code sets forth that the Audiovisual Council

requires 'legalization of the broadcast license holder' in cases where a provider is found in a dominant position under article 29. The term 'legalization' is not defined in the draft Code and is therefore subject to interpretation and discretion as to what this measure entails. Further, article 85 of the draft Code does not specify sanction for failure of the provider to comply with the measure set forth in Article 29(7). Absence of a measure that would effectively eliminate dominant position would render the Code's provisions ineffective;

- **Article 29(8) – review mandates of the Audiovisual Council and the Competition Council with the aim of adopting a sub-regulation that would set forth jurisdictional boundaries between the two institutions;**
- **Revise article 30(1) and article 30(3) to stipulate an open and transparent procurement process in selection of a specialized Institution tasked with audience share measurement;**
- **Article 74(1) – clarify / correct wording describing the mission of the Audiovisual Council to avoid any doubt as to application of the international sources of law as stipulated in article 3 of the draft Code and article 75(5) of the draft Code, that entrusts the Audiovisual Council with responsibility to ensure compliance with international Instruments;**
- **Article 75(1) – clarify wording describing the status of the Audiovisual Council as an autonomous public authority – the term 'public authority' could be broadly interpreted to encompass a variety of legal entities, including state entities; the recommendation is to revise article 75(1) to define the Audiovisual Council as legally distinct and functionally independent from any public or private body, as recommended by the European Commission Proposal to amend the AVMS Directive;**
- **Article 74(5) – stipulate obligatory participation of the Audiovisual Council in defining the position of the Republic of Moldova in international negotiations in the field of audiovisual media services – considering the important role entrusted to the Audiovisual Council under the Code, including its responsibility for implementation of international conventions and treaties in the field of audiovisual media as set forth in article 75(5), participation of the Audiovisual Council in international negotiations in the field under its jurisdiction is instrumental;**
- **Revise article 76(3) and 81(1) and add provision to article 76(3) to clearly stipulate the right of the Audiovisual Council to adopt its own internal rules and procedures considering that article 81(1) is not clear as to which body is to adopt the Audiovisual Council's "Organization and Functioning Regulation;"**
- **Article 77(2)c) – include reference to legislation**
- **defining the term 'public association' to avoid any doubt as to what the term 'public association' entails and whether it includes civil society organizations;**
- **Revise article 77(3)a) and 77(3)b) so it is clear which party may nominate candidates for a vacant position on the Audiovisual Council; the way the current proposal of article 77(3) reads, it is not clear who out of the parties entitled may nominate candidates in case of a vacant position, the government or civil society;**
- **Article 78(1) – revise article to clearly state that members of the Audiovisual Council should be free of public and private interests;**
- **Clarify criteria set forth in articles 77(5)f), 79(1) to (4) and 79(6); the criteria as to who can be a member of the Audiovisual Council and criteria setting forth incompatible positions with that of a Council's member are not sufficiently clear and/or precise in the draft Code;**
- **Clarify contradiction between article 78(2) and 78(4) – article 78(2) bans dismissal of the members of the Council, while article 78(4) enlists grounds for their dismissal;**
- **Article 76(4)c – in line with international standards, clarify and/or limit dismissal ground set forth in article 76(4)c) to serious offence only;**
- **Limit the scope of the application of sanctions set forth in article 85 to a precise set of violations of the draft Code, by revising and clarifying article 85 to refer to a concrete obligation under the draft Code wherever possible; this is recommended to ensure that restrictions imposed by law on media service providers and media service distributors leave no doubt as to what conduct is sanctioned under the draft Code. For full set of recommendations in this respect, see articles 85(4), 85(5) a, 85(5)b, 85(5)c), 85(5)), and 85(14);**
- **Set time limit to suspension sanction set forth in article 85(10) – Article 85(10) stipulates suspension sanction, but it does not set forth the duration of this measure;**
- **considering that part of the Audiovisual Council's budget comes from state subsidies, to further strengthen financial independence of the Council add paragraph 3 to article 82 to clearly state that no public authorities may use their financial decision-making power to interfere with the Council's independence; and**
- **Article 88 – revise article to leave no doubt that the Audiovisual Council is responsible to the public, and that it may only be supervised in respect of the lawfulness of its activities and the correctness and transparency of its financial activities.**

SECTION 1. RELEVANT INTERNATIONAL NORMS AND STANDARDS

Section 1.1. International norms on freedom of expression and freedom of the media

1. Article 10 para.1 of the ECHR stipulates:

"Everyone has the right to freedom of expression. This right includes the freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by a public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises."

2. The right to freedom of expression includes right to freedom of the media, and protection of the media from undue interference by the state, such as undue license withdrawal.¹⁰ Article 10 para.2 of the ECHR further stipulates exact criteria under which member states may restrict freedom of the media:

"The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

Section 1.2. International norms on control and restrictions of media

1. Article 10, paragraph 2 requires that any state interference with the exercise of freedom of media must have a basis in the national law; this requirement also refers to the quality of the law even where adopted by the parliament.¹¹ Furthermore, the ECtHR case law has consistently stated that a law has to be public, accessible, predictable and foreseeable.¹²

"In Rotaru vs. Romania the Court found that the national law was not "law" because it was not formulated with sufficient precision to enable any individual ... to regulate his conduct." (emphasis added)

Section 1.3. International norms on media pluralism

1. The General Comment No. 34 (2011) calls on the states parties to the International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR or the Covenant)¹³ to take:

*"appropriate action, consistent with the Covenant, to prevent undue media dominance or concentration by privately controlled media groups in monopolistic situations that may be harmful to diversity of sources and views."*¹⁴

2. At the European level, article 10 of the European Convention on Human Rights (ECHR)¹⁵ fundamentally and comprehensively protects freedom of expression. Even though it does not explicitly mention media pluralism, the need to protect media diversity and pluralism has been reaffirmed by the European Court of Human Rights (ECtHR).

3. ECtHR case law, which is binding to the states parties, recognizes not only the particular importance of audiovisual media in a democratic society and the related need for pluralism, tolerance and openness, but also member states' right to restrict media freedom in order to protect diversity in accordance with Article 10 paragraph 2.¹⁶ In *Manole and others v. Moldova* (2009),¹⁷ the ECtHR stressed:

"(T)here can be no democracy without pluralism. ... A situation whereby a powerful economic or political group in a society is permitted to obtain a position of dominance over the audiovisual media and thereby exercise pressure on broadcasters and eventually curtail their editorial freedom undermines the fundamental role of freedom of expression in a democratic society as enshrined in Article 10 of the Convention. ... Given the importance of what is

¹⁰ Although Article 10 does not explicitly mention the freedom of the media, the ECtHR has developed extensive case law which is binding on the member states, providing a body of principles and rules granting the media a special status in the enjoyment of the freedoms contained in Article 10.

¹¹ <https://rm.coe.int/168007ff48>

¹² Ibid

¹³ Moldova became party to the ICCPR by accession on 26 January 1993. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=en&mtdsg_no=IV-4&src=IND

¹⁴ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

¹⁵ Moldova ratified the ECHR on 12 September 1997 https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=nSZFd1RJ

¹⁶ ECtHR, *Informationsverein Lentia and Others v. Austria* (1999) (The case concerned the Austrian Broadcasting Corporation monopoly at the time: "The Court has frequently stressed the fundamental role of freedom of expression in a democratic society, in particular where, through the press, it serves to impart information and ideas of general interest, which the public is moreover entitled to receive ... Such an undertaking cannot be successfully accomplished unless it is grounded in the principle of pluralism, of which the State is the ultimate guarantor. This observation is especially valid in relation to audio-visual media, whose programmes are often broadcast very widely.")

¹⁷ <https://hudoc.echr.coe.int/ENG#%7B%22itemid%22%3A%22002-3179%22%7D>

at stake under Article 10, the State must be the ultimate guarantor of pluralism.”¹⁸ (emphasis added)

4. At the European Union, the Article 11 Charter on Fundamental Rights (CFR) specifically calls for respect of the freedom and pluralism of the media.¹⁹ The European Court of Justice (ECJ) recognized media pluralism as an overriding requirement related to the general interest, capable of justifying a restriction on the freedom of media.²⁰

5. Against this backdrop of international norms, market realities in Europe show moderate to high media concentrations. A comparative study commissioned by the European Parliament in 2016 on seven Member States of the European Union: Bulgaria, France, Greece, Hungary, Italy, Poland and Romania concluded that:

“the media systems in these countries suffer from a web of non-transparent relationships established in an interconnecting network of political and economic power, which in some countries is provoking systemic failure of the media market and is linked to the dysfunction of democracy.”²¹ (emphasis added)

6. Another 2016 research published by European Audiovisual Observatory has found that:

“Generally national broadcast and distribution markets across Europe are moderately or highly concentrated. This is in some way due to the nature of these industries, with there being significant barriers to entry in terms of investment, and also due to the way in which these markets have developed historically. However, the tendency towards continuous consolidation at the national level is also apparent and this further strengthens the voice/weight of individual groups. This extent to which national media systems are pluralistic requires further research of each country regarding the links between national media and business or political interests.”²² (emphasis added)

7. Furthermore, the above research has found that:

“With regard to distribution, the levels of concentration also vary between countries. Overall these markets are significantly more concentrated than the audience markets for broadcasting.”²³

8. In 2002 the Council of Europe issued Recommendation No. 7 that included a specific set of measures aimed at promoting structural media diversity:

“Member states should seek to ensure that a sufficient variety of media outlets provided by a range of different owners, both private and public, is available to the public, taking into account the characteristics of the media market, notably the specific commercial and competition aspects. ... Member states should in particular envisage adapting their regulatory framework to economic, technological and social developments taking into account, in particular, the convergence and the digital transition and therefore include in it all the elements of media production and distribution.”²⁴ (emphasis added)

9. The Council of Europe recommended that in those member states where the application of general competition rules in the media sector are not sufficient to guarantee pluralism of opinion, the member states should adopt specific measures pertaining to the media sector including adapting the regulatory framework paying attention to the need for:

“effective and manifest separation between the exercise of political authority or influence and control of the media or decision making as regards media content.”²⁵

10. Specifically, the Council of Europe advised on adoption of media concentration rules:

“Member states should consider the adoption of rules aimed at limiting the influence which a single person, company or group may have in one or more media sectors as well as ensuring a sufficient number of diverse media outlets. These rules should be adapted to the size and the specific characteristics of the national, regional or local audiovisual media ... These rules may include introducing thresholds based on objective and realistic criteria, such as the audience share, circulation, turnover/revenue, the share capital or voting rights. These rules should make it possible to take into account the horizontal integration phenomena, understood as mergers in the same branch of activity – in this case mono-media and multi-media concentrations –, as well as vertical integration phenomena, that is, the control by a single person, company or group of some of the key elements of production, distribution and related activities such

¹⁸ Ibid

¹⁹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf), http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

²⁰ ECJ, *United Pan-Europe Communications Belgium v. Belgium* (2007)

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf)

²² Cappello M. (ed.), *Media ownership - Market realities and regulatory responses*, IRIS Special 2016-2, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016

²³ Ibid

²⁴ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

²⁵ Ibid

as advertisement or telecommunications.”²⁶ (emphasis added)

11. Council of Europe Recommendation (1999) 1 further discusses the audience share thresholds:

“Audience share thresholds ... are becoming one of the most favoured regulatory approaches for the protection of pluralism. ... It has been argued that the introduction of a 30% audience share limit for press and broadcasting organisations in their own transmission/dissemination areas, plus an upper limit for total media ownership of 10% of the market in which a supplier is operating, could be acceptable thresholds to safeguard a reasonable level of pluralism as it should ensure a minimum of four suppliers each in the radio, television and newspaper sectors and ten different suppliers in the market as a whole. Nevertheless, the decision about precisely where upper audience share, capital share or revenue limits should be fixed is to be taken at the national level, after taking into consideration what level of diversity of ownership is economically viable for the market in question. It is considered that audience share thresholds can be valuable in securing pluralism, although it is also acknowledged that in practice they are difficult to implement. Therefore, if member States introduce such thresholds for commercial broadcasters, a number of complementary measures should also be foreseen and come into effect once a company has reached the permissible thresholds.”²⁷ (emphasis added)

12. Furthermore, the European Parliament in its policy document recommended that each member state:

“should create and maintain a transparent database containing all direct and indirect owners of media companies up to the natural persons” as further detailed in item, with links to crossownership in the media sector and in the sector that is affected by public funds. The database should be easily accessible to the public and searchable through various filtering and ordering algorithms.”²⁸

13. It is important to stress that legislative measures alone are not sufficient to tackle the issue of media concentrations. Laws are rendered ineffective if violation cannot be sanctioned, and for this an independent body that supervises the implementation and has powers to enforce the legislation is necessary. The Council of Europe’s Recommendation No R (99) 1 discusses this as follows:

“Member States may consider the possibility of creating specific media authorities invested with powers to act

against mergers or other concentration operations that threaten media pluralism or investing existing regulatory bodies for the broadcasting sector with such powers. In the event member States would not consider this appropriate, the general competition authorities should pay particular attention to media pluralism when reviewing mergers or other concentration operations in the media sector.”²⁹

14. This is further elaborated on in the Council of Europe 2007 Recommendation:

“Whether they are, or are not, specific to the audiovisual and written media, the authorities responsible for the application of these rules should be vested with the powers required to accomplish their mission, in particular, the power to refuse an authorisation or a license request and the power to act against concentration operations of all forms, notably to divest existing media properties where unacceptable levels of concentration are reached and/or where media pluralism is threatened. Their competences could therefore include the power to require commitments of a structural nature or with regard to conduct from participants in such operations and the capacity to impose sanctions, if need be.”³⁰ (emphasis added)

Section 1.4. International norms with regards to National Regulatory Authorities (NRA)

1. The AVMS Directive and ECTT, while having recognized the particular role of NRAs in a democratic society and their importance in creating a diverse and pluralist broadcasting landscape, do not contain specific detailed provisions pertaining to this sector.

2. However, recognizing the increasingly important role of NRAs, the European Commission Proposal for the amendment of the AVMS Directive recommends a higher degree of harmonization among member states through reinforcing the independence of audiovisual regulators:

“This is an important novelty, given the key role of audiovisual regulators in shaping and preserving the internal market. Moreover, it is highly relevant for guaranteeing the pluralism of the media. ... Regulatory authorities of the Member States can achieve the requisite degree of structural independence only if established as separate legal entities. Member States should therefore guarantee the independence of the national regulatory authorities from both the government, public bodies and the industry with a view to ensuring the impartiality of

²⁶ Ibid

²⁷ <https://www.state.gov/documents/organization/265662.pdf> and <https://rm.coe.int/CeERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680645b44>

²⁸ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf)

²⁹ https://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_ref/coe_r99_1_pluralism_190199_tcm6-4425.pdf

³⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

their decisions.”³¹ (emphasis added)

3. The Proposal recommends that Chapter IX of the AVMS Directive be rewritten to stipulate, among other, the following:

“Member States shall ensure that (NRAs) are legally distinct and functionally independent of any other public or private body. ... Member States shall ensure that national regulatory authorities exercise their powers impartially and transparently and in accordance with the objectives of this Directive, in particular media pluralism, cultural diversity, consumer protection, internal market and the promotion of fair competition. National regulatory authorities shall not seek or take instructions from any other body in relation to the exercise of the tasks assigned to them under national law implementing Union law. The competences and powers of the independent regulatory authorities, as well as the ways of making them accountable shall be clearly defined in law. Member States shall ensure that national regulatory authorities have adequate enforcement powers to carry out their functions effectively. Member States shall ensure that independent national regulatory authorities have separate annual budgets. The budgets shall be made public. Member States shall also ensure that national regulatory authorities have adequate financial and human resources to enable them to carry out the task assigned to them”³² (emphasis added)

4. In light of the new challenges to the regulation of the broadcasting landscape resulting from increasing concentration in the broadcasting sector and technological developments, the credibility of NRAs more so than ever rests on the heads of NRAs, or the members of the collegiate body of multi-member NRAs.³³

5. Their appointment and dismissal is therefore a process that must be carefully executed, eliminating any sources of political, economic or other interference. In that respect, the Proposal to amend AVMS Directive stipulates that members of NRAs:

“may be dismissed only if they no longer fulfill the conditions required for the performance of their duties which are laid down in advance in national law.”

6. The Council of Europe as well has a carefully developed set of recommendations and declarations developed on the NRAs. In 2000, the Council of Europe passed Recommendation (2000) 23 which stated that:

„The rules governing regulatory authorities for the

broadcasting sector, especially their membership, are a key element of their independence. Therefore, they should be defined so as to protect them against any interference, in particular by political forces or economic interests. For this purpose, specific rules should be defined as regards incompatibilities in order to avoid that: - regulatory authorities are under the influence of political power; - members of regulatory authorities exercise functions or hold interests in enterprises or other organisations in the media or related sectors, which might lead to a conflict of interest in connection with membership of the regulatory authority. ... Furthermore, rules should guarantee that the members of these authorities: - are appointed in a democratic and transparent manner; - may not receive any mandate or take any instructions from any person or body; - do not make any statement or undertake any action which may prejudice the independence of their functions and do not take any advantage of them. ... Arrangements for the funding of regulatory authorities - another key element in their independence - should be specified in law in accordance with a clearly defined plan, with reference to the estimated cost of the regulatory authorities' activities, so as to allow them to carry out their functions fully and independently. ... Public authorities should not use their financial decision-making power to interfere with the independence of regulatory authorities.”³⁴ (emphasis added)

7. Due to a growing concern, in 2008 the Council of Europe has issued a Declaration on NRAs:

“that the guidelines of Recommendation Rec(2000)23 and the main principles underlining it are not fully respected in law and/or in practice in other Council of Europe member states due to a situation in which the legal framework on broadcasting regulation is unclear, contradictory or in conflict with the principles of Recommendation Rec(2000)23, the political and financial independence of regulatory authorities and its members is not properly ensured, licences are allocated and monitoring decisions are made without due regard to national legislation or Council of Europe standards, and broadcasting regulatory decisions are not made available to the public or are not open to review.”³⁵

8. The Declaration lays out shortcomings in regulating NRAs in CoE member states, and reiterates guidelines on NRA, in particular:

“Most Council of Europe member states have rules that prohibit members of regulatory authorities from holding

31 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3567_en.htm

32 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3567_en.htm

33 <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

34 <https://rm.coe.int/168008eb70>

35 <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

political office; the number of states that also ban them from having commercial interests in the media sector is lower. Indeed, in certain cases, the incompatibility rules for members of regulatory authorities go beyond the guidelines appended to the recommendation and members of regulatory authorities are not permitted to work in the media business or engage in politics for several years after the expiry of their mandate. To prevent members from signing over their commercial interests in a media business to a family member, the law in some member states also requires that close relatives of members give up commercial interests in the media. This requirement extends on occasion to relatives holding political office."

9. As to dismissal of members of the NRAs, the Declaration stipulates that dismissal should only be possible in case of lack of respect of the rules of incompatibility, duly noted incapacity to exercise a member's functions and conviction (by a court of law) for a serious criminal offence.³⁶

10. As to the funding of NRAs, the Declaration states:

"It is common practice amongst many regulatory authorities in Council of Europe member states to receive their funding directly through fees in order to be independent from public authorities' decision making. Nonetheless, the laws of a large number of member states specify that the regulatory authority is to be financed by the state budget. In some member states, the law mentions clearly that public authorities must not use their financial decision-making power to interfere with the independence of the regulatory authority; however in most countries where the regulatory authority is financed by the state budget no such precautions are laid down in the law."

³⁶ "Finally, precise rules should be defined as regards the possibility to dismiss members of regulatory authorities so as to avoid that dismissal be used as a means of political pressure. ... In particular, dismissal should only be possible in case of non-respect of the rules of incompatibility with which they must comply or incapacity to exercise their functions duly noted, without prejudice to the possibility for the person concerned to appeal to the courts against the dismissal. Furthermore, dismissal on the grounds of an offence connected or not with their functions should only be possible in serious instances clearly defined by law, subject to a final sentence by a court." <https://rm.coe.int/168008eb70>

SECTION 2. KEY REVISION PROPOSALS

GENERAL PROVISIONS

Article 1, "beneficial owner," item b)

Recommendation: within the term 'beneficial owner' introduce a definition of an 'affiliate'

Rationale: The definition of the term 'beneficial owner' refers to 'affiliates.' Unlike the term 'close persons' the term 'affiliate' is not defined in the draft Code. This leaves it subject to interpretation, including whether the term includes individuals and legal entities alike.

Revision proposal to definition of 'beneficial owner' item b)

Article 1. Meaning of terms and expressions used

"beneficial owner – a natural person who, under the law and/or a contract, is in one or more of the following situations:

- b) holds, directly or indirectly, through one or more affiliates, control (as defined further below in Article 1) over a media service provider or media service distributor; for the purpose of this Code, 'affiliate/s' shall mean any of the following: "close persons", as defined below in article 29(3), any legal entity, its subsidiary or parent company, related directly or indirectly through one or more intermediaries to a beneficial owner by common ownership, control, management, membership, or otherwise, as well as legal successors and predecessors."

broadcast license and retransmission authorization may be withdrawn if a media service provider and media service distributor, respectively, violate article 17 of the draft Code. Provisions of article 17 (except 17(3)) are not sufficiently clear and precise to allow correlation of the actions to the requirement of the law and they do not define clearly the area of the prohibited conduct and the consequences of violating the respective provision. This is a necessary requirement of any measure restricting freedom of the media, as further detailed in Section 1.2 of the Analysis.

Additionally, provision of article 17(4) read in conjunction with article 27 and 85 give too much latitude to the Council as to application of the sanctions – as neither the Code or article 17 indicate with reasonable clarity the scope and manner of what protection of national broadcast area entails. As such, protection of national broadcast area may not qualify as a legitimate ground for restricting freedom of the media. The list of possible grounds for restricting freedom of expression is detailed in article 10 paragraph 2 of the ECHR and it is exhaustive. Member states may not legitimately apply any other ground falling outside the list provided for in Article 10, paragraph 2 of the ECHR.³⁷ Furthermore, the ECtHR held that the requirement that a measure restricting freedom of expression must be "prescribed by law" implies that there must be a measure of legal protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded. *"Even in areas affecting national security or fighting organised crime where the foreseeable character of the law can be weaker (for the effectiveness of the investigations, for instance), the wording of the law must be nevertheless sufficiently clear as to give individuals an adequate indication of the legal conduct and the consequences of acting unlawfully,"* the ECtHR held.³⁸

PRINCIPLES OF AUDIOVISUAL COMMUNICATION

Article 17

Recommendation: limit application of sanctions (as stipulated in article 85(9) and (16), 27f) and 54(7)) only to violation of provision prohibiting hate speech (17(3)) and not to violation of other provisions of article 17; further strengthen ties between the notion of protection of national audiovisual / broadcast area and freedom of the media as guaranteed under international instruments and standards by revising article 17(4).

Rationale: article 27.f) and article 54(7) of draft Code stipulate that – to protect the national broadcast area – a

Revision proposal to art.17(4)

"Article 17. Protection of the national audiovisual area

- (4) The Audiovisual Council establishes regulations and undertakes, within its legal competences and in accordance with this Code and international instruments and standards, the necessary actions in order to protect the national broadcast area."

³⁷ <https://rm.coe.int/168007ff48>

³⁸ Ibid

Article 21(1) and 21(1)d)

Recommendation 1: Identify direct ownership down to an ultimate individual owner, by deleting words 'and legal' in provision of article 21.1(d)

Rationale: While art.21(1)c) requires full disclosure of all beneficial owners by name, art.21(1)d) falls short, requiring only disclosure of direct owners up to a level of first individual and legal entity. This is at odds with the spirit of the provision 21 and the general spirit of the draft Code. If a media service provider is owned by a legal entity, the provider should identify individual owners of that legal entity, and so on until the ultimate individual owners are revealed. Otherwise, direct ownership remains obscure and non-transparent if such information is not readily available or easily obtainable through commercial registries or other public catalogues in the country or abroad. This revision would comply with the recommendation issued by the European Parliament in its policy document that recommends that each member state "should create and maintain a transparent database containing all direct and indirect owners of media companies up to the natural persons" as further detailed in Section 1.3.12.

Recommendation 2: add "and keep up to date" to art.21(1)

Rationale: to avoid doubt in interpretation, clarify the language of article 21 paragraph 1 to require information be kept up to date.

Revision proposal to art.21(1) and 21(1)d)

"Article 21. Transparency of property of media service providers

- (1) Media service providers must ensure simple, direct and permanent access for recipients of an audiovisual media service to, and keep up to date, at least the following categories of information:
- d) the list of shareholders and members up to the level of natural person, with the exception of shareholders and members that are joint-stock companies with bearer shares or are listed on international stock exchanges;"

Article 26(1)

Recommendation: delete text 'once' in article 26(1)

Rationale: The provision of article 26(1) stipulating the right to renew broadcast license only once. This in practice has an effect of license withdrawal without cause. The Code has sufficient protections under article 27 to ensure that a license may be withdrawn in case of violations of the Code specified under article 85. Therefore, to ensure full legal certainty of

business environment in which broadcasters operate, the article shall be revised to grant media service providers unlimited right to apply for renewals.

Revision proposal to art.26(1)

"Article 26. Extension of the broadcast license by law

- (1) The broadcast license may be extended by law for a new term at the request of the holder in accordance with the provisions of this Article. The media service provider submits a request for extension at the Audiovisual Council, up to 6 months, but not less than 3 months before the end of the term, for which the broadcast license was issued."

LINEAR AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES**Article 27**

Recommendation: add paragraph g) to article 27

Rationale: Article 85, read in conjunction with article 27, falls short of granting the Audiovisual Council full power to enforce the Code, as multiple repeated violations end in suspension. That is – while the Code pardons a broadcaster that has a clean record for 12 months following a sanction, it fails to deal with those providers who continue to violate the Code even after their licenses is suspended. Suggested revision is to consider a proposed measure in article 27g).

Revision proposal to article 27:

"Article 27. Withdrawal of broadcast license

The broadcast license may be withdrawn in the following cases:

- g) the media service provider or the media service distributor whose license has been suspended under the Art. 85(10) fails to remedy the violation for which it was sanctioned with suspension and/or is sanctioned more than twice in the course of the 12 months following the expiry of the suspension sanction."

Article 27e)

Recommendation: add "or otherwise failed" to article 27e)

Rationale: To avoid doubt and / or circumvention of the rule imposed in article 27e).

Revision proposal to art.27e)

"Article 27. Withdrawal of the broadcast license

The broadcast license may be withdrawn in the following cases:

- e) the media service provider refused or otherwise failed to submit to the Audiovisual Council information on the legal regime of property in the field of audiovisual media services;"

Article 27f)

Recommendation: replace "Art.17" with "Art.17(3)"

Rationale: provided under Article 17

Revision proposal to Article 27f)

"Article 27. Withdrawal of the broadcast license

The broadcast license may be withdrawn in the following cases:

- f) the media service provider repeatedly violated the provisions of Article 11 para.(2) and Art. 17(3) after having been gradually sanctioned as provided for in Art. 85 para.(9) of this Code."

Article 28(2)g)

Recommendation - extend application of the provision of article 28(2)g) to entities listed under article 28(2)h)

Rationale: If article 28(2)g) remains as is, article 28(2)h) would be easy to circumvent. That is – a political party may indirectly (through a commercial organization) own a media service provider.

Revision proposal to art.28(2)g:

"Article 28. Legal regime of property

- (2) Private media service providers shall not have as beneficial owner:
 - g) a commercial organization, whose founders or co-founders are one or more of the subjects referred to in let. a) to f) and h);
 - h) a political party or a social-political organization;"

Article 28(7)

Recommendation: In line with the spirit of the Code, extend the upper limit of 20% of the market threshold in article 28(7) to not only a spouse of a natural person but all 'close persons' as defined under article 29(3).

Rationale: The spirit of the Code is to capture all 'close persons' as defined in article 29(3).

Revision proposal article 28(7):

"Article 28. Legal regime of property

- (7) Any natural person, and his or her close person (as defined below in article 29(3), or a legal person that is the sole founder/member/owner or holds more than 50% of the shares, voting rights or the authorized capital of a legal person in the field of audiovisual media services, cannot hold more than 20% of the shares, voting rights or authorized capital of a legal person in the field of audiovisual media services under the jurisdiction of the Republic of Moldova."

Article 29(1)a), c) and d), 29(6)

Recommendation 1: define providers' audience share thresholds as to their relevant coverage area in article 29(1) a), c) and d)

Rationale: Broadcasted licenses are issued for specific coverage areas which commonly include local, regional, and national. Likewise, audience shares are measured with respect to relevant markets/coverage/geographical area. Article 29 of the draft Code sets forth audience share thresholds against which to measure dominant position in forming an opinion, but the provision is not sufficiently clear – while from reading article 29(1)a) it may be presumed that the intent was to limit threshold to respective national, regional, and local coverage, the same principle was not consistently carried along subsequent provisions of the article 29. As a way of example, consider Council of Europe's Recommendation (1999) 1 as a guideline: *"It has been argued that the introduction of a 30% audience share limit for press and broadcasting organisations in their own transmission/dissemination areas, plus an upper limit for total media ownership of 10% of the market in which a supplier is operating, could be acceptable thresholds to safeguard a reasonable level of pluralism"*³⁹

Recommendation 2: revise article 29(6) to replace text "annually" with "quarterly"

Rationale: Article 29(6) of the draft Code provides for

39 As detailed in Section 1.3.11 of the Analysis

determination of the audience share on a once a year basis. Audience shares are measured and may fluctuate more frequently than once a year. Therefore, revision of the article 29(6) is recommended so to entitle the Audiovisual Council to capture audience share fluctuations more often, for example on a quarterly basis. Following the same line of arguments, the provision of the article 30(4) should be strengthened to require more frequent delivery of audience share data.

Revision proposal to article 29(1)a), c) and d), 29(6)

"Article 29. Limitation of audience share

- (1) For the purposes of this Code and in order to determine the audience share of audiovisual media services, it is considered that:
 - a) the market of linear audiovisual media services with national, regional and local coverage, includes all the audiovisual media services of the national, regional, local media service providers, respective to their coverage area, under the jurisdiction of the Republic of Moldova;
 - c) the significant market comprises all the linear audiovisual media services set out in let. b), of the national, regional, local media service providers, respective to their coverage area;
 - d) the audience share is the market share of a particular linear audiovisual media service in their respective coverage area determined under the terms of this Article.
- (6) The audience share of each national, regional and local linear audiovisual media service in their respective area of coverage is determined quarterly, through the average of the audience share recorded during the previous quarter."

Article 29(7)

Recommendation: set forth a clear and effective measure for eliminating dominant position in the formation of public opinion in article 29(7)

Rationale: When a media service provider is found in a dominant position under article 29, the draft Code sets forth that the Audiovisual Council requires 'legalization of the broadcast license holder.' The term 'legalization' is

not defined in the draft Code. This provision is therefore subject to interpretation ranging from total discretion as to what measures the Audiovisual Council may impose on the affected broadcaster, to leaving it up to the broadcaster's discretion to bring its unfair market practice in line with the law. Absence of a measure that would effectively eliminate dominant position would render the Code's provisions ineffective. Common measures include limiting market position until audience share drops below required thresholds including divestiture.⁴⁰ This revision would ensure compliance with the 2007 Council of Europe Recommendation as detailed in Section 1.3.14 of the Analysis which among other stipulate that the NRAs should be "vested with the powers required to accomplish their mission, in particular, the power to refuse an authorisation or a license request and **the power to act against concentration operations of all forms, notably to divest existing media properties where unacceptable levels of concentration are reached and/or where media pluralism is threatened.**"⁴¹ (emphasis added)

Revision proposal article 29(7):

"Article 29. Limitation of audience share

- (7) The Audiovisual Council assesses the dominant position in formation of public opinion of a natural or legal person if there are reasonable indices related to reaching the limit provided in para.(4). In the case of determination of the dominant position in formation of public opinion, the Audiovisual Council requests divestiture until the dominant position is eliminated, or alternatively that the market position is reduced below set threshold."

Article 29(8)

Recommendation: clarify mandates between the Audiovisual Council and the Competition Council

Rationale: Article 29(8) of the draft Code sets forth that if "the Competition Council finds out an anti-competitive practice within the meaning of para.(2) – (5), it notifies the Audiovisual Council, which proceeds according to the provisions of para. (7)." This effectively transfers from the Competition Council to the Audiovisual Council the power to adjudicate and sanction cases of dominant position. Certain coordinated actions between actors acting in competing and/or non-competing audiovisual media market is further prohibited in articles

⁴⁰ As a way of example see German Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia (*Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien*), under which in case of a dominant position a NRA (Commission for the Determination of Concentrations in the Media (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*)) suggests the undertaking to choose from applicable measures, including to give up its participating interests in the broadcasters attributable to it until the audience share of the undertaking falls below the relevant threshold, to limiting its position on the media-relevant market. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV_20_english_version.pdf

⁴¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

28(4) and (5) and the Audiovisual Council is also entrusted to sanction such violations (art.85(6)c)). Article 86(3) further stipulates that *"The Audiovisual Council cooperates with the competition authority to ensure fair competition on the audiovisual media services market, to prevent and exclude dominant positions in public opinion formation through audiovisual media service providers."*

It is not uncommon that broadcasting regulatory authorities are entrusted with powers to act against mergers or other concentration operations that threaten media pluralism. As further detailed in Section 1.3.13 and 1.3.14 of the Analysis, the Council of Europe has recommended such option, or alternatively – that the general competition authorities should pay particular attention to media pluralism when reviewing mergers or other concentration operations in the media sector.⁴²

The intention of the draft Code is to transfer some but not all jurisdictions from the Competition Council to the Audiovisual Council. Given that the institutions are set up to have parallel powers over the same markets,⁴³ a special review with the aim to adopt a sub-regulation is recommended to establish clear jurisdictional boundaries and mandates between the two institutions (for example as to investigation, prosecution, adjudication, and sanction), to allow for their cooperation, and avoid legal uncertainty, costs and delays, double competencies, and inconsistent decisions.

Revision proposal: not applicable

Article 30(1) and 30(3)

Recommendation: insert text 'open' before text 'competition' in article 30(1), further strengthen provision of article 30(3)

Rationale: for the avoidance of doubt revise article 30(1) and 30(3) to adhere to best practices for an open and transparent procurement process in selection of a specialized institution tasked with audience share measurement.

Revision proposal to art.30(1) and 30(3):

"Article 30. Measurement of audience shares

- (1) Measurement of audiences and market shares is carried out in accordance with international standards and practices by specialized institutions selected by open competition.

- (3) The competition is organized on the basis of an ad hoc regulation developed and approved by the Audiovisual Council, which shall allow for open, transparent and in line with international procurement standards and best practices."

Article 30(4)

Recommendation: revise article 30(4) to grant the Audiovisual Council the right to capture audience share fluctuations more frequently than once a year.

Rationale: provided under article 29(6)

"Article 30. Measurement of audience shares

- (4) The service procurement contracts with select specialized institutions shall oblige specialized institutions to deliver to the Audiovisual Council the results of the measurements carried out under this Article on a regular quarterly basis."

MEDIA SERVICE DISTRIBUTORS

Article 54(7)

Recommendation: replace "Art.17" with "Art.17(3)"

Rationale: provided under Article 17

Revision proposal to article 54(7)

"Article 54. Retransmission authorization

- (7) The retransmission authorization may be withdrawn if the media service distributor repeatedly violated the provisions of Art. 11 para. (2) and Art. 17(3) after having been gradually sanctioned as provided for in Art. 85 para. (9) of this Code."

THE AUDIOVISUAL COUNCIL

Article 74(1)

Recommendation: replace "norms, recommendations and international goods practices in the field" with "and international norms, standards and best practices in the field" in art.74(1)

⁴² https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_r99_1_pluralism_190199_tcm6-4425.pdf

⁴³ As a way of example see: <https://www.oecd.org/competition/sectors/1920556.pdf>

Rationale: The order of words in the English translation of the Code gives doubts as to how this article will be interpreted in practice. Recommendation is therefore to revise 74(1) slightly to align the provisions with article 3 of the Code (hierarchy of sources of law) and article 75(5) of the draft Code, that entrusts the Audiovisual Council with responsibility to ensure compliance with international instruments.

Revision proposal to art.74(1):

"Article 74. Mission of the Audiovisual Council

- (1) The Audiovisual Council is guarantor of the public interest in the field of audiovisual media services and has the mission to contribute to their development in accordance with the principles of audiovisual communication provided for by the present Code, and international norms, standards and best practices in the field."

Article 75(1)

Recommendation: add "legally distinct and functionally independent of another public or private body" to art.75(1)

Rationale: For full legal certainty and due to the use of term 'public authority' which could be broadly interpreted to encompass a variety of legal entities, including state entities, the recommendation is to define the Audiovisual Council as a legally distinct and functionally independent entity. The same is recommended by the European Commission's Proposal for the amendment of the AVMS Directive that says: "Member States shall ensure that (NRAs) are legally distinct and functionally independent of any other public or private body" as further discussed under Section 1.4.3 of this Analysis.

Revision proposal to art.75(1)

"Article 75. Statute of the Audiovisual Council

- (1) The Audiovisual Council is an autonomous public authority, legally distinct and functionally independent of any other public or private body responsible for the implementation of the provisions of this Code."

Article 75(4)

Recommendation: replace 'may' with 'shall' in art.75(4)

Rationale: Considering the important role entrusted to the Audiovisual Council under article 75(5), namely the Council's

responsibility "for implementation of international conventions and treaties in the field of audiovisual media services to which the Republic of Moldova is a party," the Council's participation in international negotiations in the field under its jurisdiction is instrumental.

Revision proposal to art.75(4)

"Article 75. Statute of the Audiovisual Council

- 4) The Audiovisual Council is consulted in defining the position of the Republic of Moldova in the international negotiations on the field of audiovisual media services and shall participate in them through its representatives."

Article 76(3)

Recommendation: add "k) internal rules and procedures as set forth in article 81 para 1" to art. 76(3)

Rationale: Article 76(3) enlists types of sub-regulation that the Audiovisual Council may adopt in order to perform its duties under the Code. The same article does not contain specific reference to internal rules and procedures. This is a requirement under the 2008 Council of Europe Declaration on NRAs which stipulates that: "the legislator should entrust the regulatory authority with the power to adopt regulations and guidelines concerning broadcasting activities as well as internal rules."⁴⁴ Furthermore, Article 81(1) stipulates that the Audiovisual Council acts on the basis of its own "Organization and Functioning Regulation." The Code does not define who adopts such regulation. To avoid any doubt and further strengthen provisions ensuring functional independence of the Council from the government, the recommendation is to clarify the text of article 81 to say that the Council is the body that adopts its "Organization and Functioning Regulation" and to further add item k) to article 76(3) granting the Audiovisual Council the right to adopt internal rules and procedures as set forth in article 81(1).

Revision proposal to art.76(3):

"Article 76. Duties of the Audiovisual Council

- (3) In order to perform its duties, the Audiovisual Council develops and implements:
 - (k) Internal rules and procedures as set forth in article 81 para.1."

⁴⁴ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

Article 76(4)a)

Recommendation: add "in line with article 7(5) of the Code" to art.76(4)a)

Rationale: Prior content control is prohibited under the Code in article 7(5). Therefore, for the avoidance of doubt, the recommendation is to revise article 76(4)a) to specifically refer to the article 7(5) of the Code.

Revision proposal to art.76(4)a)

"Article 76. Duties of the Audiovisual Council

- (4) The Audiovisual Council:
 - (a) exercises control over the manner in which media service providers and distributors fulfil their obligations undertaken under this Code. The control over the contents of audiovisual media services and the audiovisual programmes is exercised only after their provision, in line with article 7(5) of the Code."

Article 77(2)c)

Recommendation: add "(as defined in the Law on Public Associations)" to art.77(2)c)

Rationale: include reference to legislation defining the term 'public association' in order to avoid any doubt whether it includes civil society organizations.

Revision proposal to art.77(2)c)

"Article 77. Membership of the Audiovisual Council

- (2) The membership of the Audiovisual Council consists of:
 - c) six members nominated by public associations (as defined in the Law on Public Associations) selected by means of a public contest."

Article 77(3)a) and b)

Recommendation: add "or" in between provisions of article 77(3)a) and 77(3) b), and add "depending on whose nominee position becomes vacant, as the case may be" at the end of the provision.

Rationale: The way the current proposal of article 77(3) reads, it is not clear who should nominate candidates in case of a vacant position, the government or civil society. To avoid any doubt as to how these nominations are carried out and to maintain a proportion as to number of parties entitled to

propose nominees, recommendation is to clarify the text of article 77(3) as proposed below.

Revision proposal to art.77(3)a) and b)

"Article 77. Membership of the Audiovisual Council

- (3) Nominees for the position of member of the Audiovisual Council are selected by the specialized parliamentary commission 60 days before the end of the term of member of the Audiovisual Council, the chair of the specialized parliamentary commission:
 - a) requests the entities listed in para (2), let. a) and b), to propose two nominees, of different sex, per vacant position of member of the Audiovisual Council; or
 - b) announces a public contest for selection of the nominees proposed by public associations, making public the regulation for organization and conduct of the contest and the deadline for submission of nominees' files, depending on whose nominee position becomes vacant, as the case may be."

Article 77(5)f), 79(1)-(4) and 79(6)

Recommendation: add "through one or more affiliates" to article 77(5)f), further clarify text of article 79(1)-(4) and 79(6)

Rationale: the criteria as to who can be a member of the Audiovisual Council and criteria setting forth incompatible positions with that of a Council's member is not sufficiently clear and/or precise in the draft Code. On one hand, in article 77(5), the legislator intended to ban individuals holding positions in government or political office, and individuals that have held such position in the political office for the past three years, as well as those that hold – directly or indirectly – interest in media industry – from applying for the position of a member the Audiovisual Council.

Article 79(3) on the other hand, limits the application of article 77(5) to individuals holding shares, either directly or indirectly, in a media entity.

While article 77(5) does not explicitly mention 'close relatives,' article 79 does so in para.3.

Under the assumption that the legislator's intent is to comprehensively prohibit political or economic influence over any member of the Audiovisual Council, revisions are recommended to both article 77(5) and 79 to avoid any doubt as to the interpretation of these rules.

These revisions would align the draft Code with recommendation issued in 2008 CoE Declaration that sets forth: "To guarantee the independence of members of

regulatory authorities from political and economic pressure, the recommendation calls on member states to ensure that regulatory bodies have incompatibility rules, preserving their members from being under the influence of political powers or prohibiting them from holding interests in enterprises of other organisations in the media or related sectors.⁴⁵

Revision proposal to article 77(5)f), 79(1) to (4) and 79(6)

"Article 77. Membership of the Audiovisual Council

- (5) Nominees for the position of member of the Audiovisual Council shall meet all of the following requirements:
- f) they do not hold, directly or indirectly through one or more affiliates, interests or financial interest in the media service providers, media service distributors, electronic communications companies or advertising companies;"

"Article 79. Incompatibilities with the position of member of the Audiovisual Council

- (1) The position of member of the Audiovisual Council is incompatible with any other public or private position as defined further in this article, with the exception of teaching and scientific ones, provided they do not give rise to conflicts of interest.
- (2) During their term, members of the Audiovisual Council and their close persons can not hold position in the government or be members or otherwise engaged by political parties or other socio-political organizations.
- (3) Members of the Audiovisual Council and their close persons within the meaning of Art. 2 of the Law on Conflict of Interest, do not have the right to own or otherwise control, directly or indirectly, in companies that carry out activities in the fields where they may be engaged in a conflict of interest with the position of member of the Audiovisual Council
- (4) Members of the Audiovisual Council and their close persons can not be members of councils of administrations or of management bodies of media service providers and media service

distributors, and can not hold positions, or own or otherwise control a legal person that has a broadcast license or a retransmission license.

- (6) The member of the Audiovisual Council, who or whose close person at the time of his/her appointment is in one of the situations provided for in para.(1)-(4), has at most 30 days to remove or cause the close person to remove the cause for incompatibility, during which he/she does not have the right to vote in the Audiovisual Council."

Article 78(1)

Recommendation: add "or private"

Rationale: According to the international standards, national regulatory authorities should be free of any influence, including state but also private, non-state, business, or economic influence. This is for example a requirement under the 2008 Council of Europe Declaration on NRAs which stipulates that: "rules governing regulatory authorities in the broadcasting sector should secure their independence and protect them against any interference, in particular by political and economic interests."⁴⁶ Article 78(1) only guarantees the independence of the Audiovisual Council from a state / public influence. The recommendation is to add reference to private interests as well.

Revision proposal:

"Article 78. Members of the Audiovisual Council

- (1) Members of the Audiovisual Council do not represent the entity that appointed them and perform their duties in accordance with the law, being free from the inappropriate influence of any other public or private body."

Article 78(2)

Recommendation: add 'unless as set forth in para.4 below'

Rationale: Article 78(2) bans dismissal of the members of the Council. Article 78(4) enlists grounds for their dismissal, hence the two provisions are in contradiction. The recommendation is to clarify the wording as proposed below:

⁴⁵ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

⁴⁶ <http://mediainitiatives.am/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>

Revision proposal to art.78(2):

"Article 78. Members of the Audiovisual Council

- (2) Members of the Audiovisual Council cannot be dismissed during their term unless as set forth in para.(4)."

Article 78(4)c)

Recommendation: In line with international standards, clarify and/or limit dismissal ground to serious offence only

Rationale: Article 78(4)c sets forth the following ground for dismissal of members of the Audiovisual Council: *"The position of member of the Audiovisual Council becomes vacant in case of: ... c) criminal conviction by a final judgment."* As further detailed in Section 1.4.9 of the Analysis, the 2008 Council of Europe Declaration on NRAs stipulates that such dismissal should only be limited to *"conviction (by a court of law) for a serious criminal offence."*⁴⁷ The criminal code of the Republic of Moldova classifies criminal offences from minor to extraordinarily serious. Recommendation is to consider limiting and/or clarifying the provision of article 78(4)c to bring it in further alignment with the Council of Europe's recommendations.

Revision proposal: not applicable

Article 78(4)g)

Recommendation: add "as set forth in article 79 of this Code" to art.78(4)g)

Rationale: Article 78(4) sets forth grounds for dismissal of members of the Audiovisual Council. The paragraph g) sets "incompatibility with the position of member of the Audiovisual Council" as a ground for dismissal. Incompatible positions are set forth in article 79 of the draft Code. To avoid any doubt article 78(4)g) should make reference to article 79.

Revision proposal to art.78(4)g)

"Article 78. Members of the Audiovisual Council

- (4) The position of member of the Audiovisual Council becomes vacant in case of:

- g) incompatibility with the position of member of the Audiovisual Council as set forth in article 79 of this Code."

Article 81(1)

Recommendation: add "adopts and" to art.81(1)

Rationale: provided under article 76(3)

Revision proposal to art.81(1)

"Article 81. Organization and functioning of the Audiovisual Council

- (1) The Audiovisual Council adopts and acts on the basis of its own Organization and Functioning Regulation."

Article 82

Recommendation: add paragraph 3) to article 82

Rationale: Article 82 sets forth Councils' budget. Considering that part of it comes from the state subsidies, in order to further strengthen provisions of the Code that guarantee the Council's functional and financial independence, the recommendation is to add paragraph to article 82 clearly stating so. This is in line with Recommendation (2000) 23 passed by the Council of Europe which stated that: "Public authorities should not use their financial decision-making power to interfere with the independence of regulatory authorities."⁴⁸

Revision proposal to art.82:

"Article 82. Financing of the Audiovisual Council

- (3) No public authorities may use their financial decision-making power to interfere with the independence of the Audiovisual Council. "

Article 85(1)

Recommendation: limit the scope of application of sanctions set forth in article 85 to a precise set of violations of the draft Code

⁴⁷ "Finally, precise rules should be defined as regards the possibility to dismiss members of regulatory authorities so as to avoid that dismissal be used as a means of political pressure. ...In particular, dismissal should only be possible in case of non-respect of the rules of incompatibility with which they must comply or incapacity to exercise their functions duly noted, without prejudice to the possibility for the person concerned to appeal to the courts against the dismissal. Furthermore, dismissal on the grounds of an offence connected or not with their functions should only be possible in serious instances clearly defined by law, subject to a final sentence by a court." <https://rm.coe.int/168008eb70>

⁴⁸ <https://rm.coe.int/168008eb70>

Rationale: To comply with article 10 of the ECHR that requires that any state interference must have a basis in the national law, and that any unlawful conduct and sanction be clearly and precisely stipulated, as further detailed in Section 1.2. of the Analysis, it is recommended that only violations explicitly set forth in Article 85 be sanctioned. Therefore, it is recommended that the wording "as set forth explicitly in this Article" is added at the end of the provision of article 85(1).

Revision proposal to art.85(1)

"Article 85. Sanctions

- (1) Every media service provider, video-sharing platform service provider and media service distributor shall be held liable for their violation of the legislation in the field of audiovisual media services as set forth explicitly in this Article."

Article 85(4)

Recommendation: delete reference to article 55(1) and 55(11) in article 85(4)

Rationale: Article 55(1) and 55(11) do not place obligations on media service distributors. Sanctions imposed on media service distributors should therefore be limited to violations of obligations stipulated in article 55 para (2) to (10).

Revision proposal to art.84(5)

"Article 85. Sanctions

- (4) The media service distributors that violated for the first time the provisions of Art. 55 para.2 to 10 of this Code are punished with a public warning."

Article 85(5)a)

Recommendation 1: replace "refusal to accept to be controlled" with "violation of Art.76(4)a)" in art.85(5)a)

Rationale: prior content control is prohibited under the Code, therefore, for the avoidance of any doubt, replace "refusal to accept to be controlled" with reference to exact behavior that should be sanctioned.

Recommendation 2: clarify "refusal to allow access to the premises in which they operate" in art.85(5)a)

Rationale: Considering that grounds for inspection are not defined in the draft Code, the provision of article 85(5)a) gives broad authorization to the Council. The recommendation is therefore to revise wording of article 85(5)a) to limit the

Audiovisual Council's right to inspect only when necessary to perform its duties under the Code.

Recommendation 3: clarify "refusal to create conditions for watching the retransmitted media services offer" in art.85(5)a)

Rationale: this unlawful conduct is not sufficiently clear in the English version of the draft Code. Recommendation is to clarify the language as proposed below:

Revision proposal to art.85(5)a

"Article 85. Sanctions

- (5) Fines of 5,000 MDL to 10,000 MDL are imposed on the media service providers and media service distributors that committed the following violations:
- (a) violation of art.76(4)a) refusal to allow access to the premises in which they operate such access requested at least 3 business days in advance to the inspections that are reasonable and necessary in order to the Audiovisual Council to carry on with its duties under this Code, refusal to enable retransmission of media services offer or to make the requested documents and records of broadcast programmes available to authorized representatives; "

Article 85(5)b)

Recommendation: clarify the grounds for sanction set forth in 85(5)b)

Rationale: The current article 85(5)b) is not sufficiently clear as it does not link the sanction to violation of a particular draft Code provision to either refer to a specific obligation set forth under the draft Code, and/or to clarify the distinction between the grounds for sanction set forth in article 85(5)b) and the grounds for sanction set forth in article 85(4) and 85(5)k).

Revision proposal: not applicable

Article 85(5)c)

Recommendation: add "of the media service provider" and "in accordance with article 56 of the Code" to art.85(5)c)

Rationale: The current article 85(5)c) is not sufficiently clear as it does not link the sanction to violation of a particular draft Code provision.

Revision proposal to art.85(5)c)**"Article 85. Sanctions**

- (5) Fines of 5,000 MDL to 10,000 MDL are imposed on the media service providers and media service distributors that committed the following violations:
- c) failure of the media service provider to submit by 1 February each year the annual activity reports in accordance with article 56 of the Code, and contracts for retransmission of audiovisual media service"

Article 85(5)j)

Recommendation: add "as set forth in Art.64 para(3), para (4) and para(5), and Art.65" to art.85(5)j)

Rationale: The current article 85(5)j) is not sufficiently clear as it does not link the sanction to violation of a particular draft Code provision.

Revision proposal to art.85(5)j):**"Article 85. Sanctions**

- (5) Fines of 5,000 MDL to 10,000 MDL are imposed on the media service providers and media service distributors that committed the following violations:
- j) failure to comply with the conditions for provision of audiovisual commercial communications as set forth in Art.64 para(3), para.(4) and para.(5) and Art.65, where the fine is imposed for each case of established violation;"

Article 85(6)c)

Recommendation: add "and Art.29(7)" in provision of art.85(6)c)

Rationale: Article 85 of the draft Code does not specify sanction for failure of the provider to comply with the measure set forth in Article 29(7), rendering the measure ineffective. This revision would ensure compliance with the 2007 Council of Europe Recommendation as further detailed in Section 1.3.14. of the Analysis which among other stipulate that the NRAs should be: "vested with the powers required to accomplish their mission, in particular, the power to refuse an authorisation or a license request and the power to act against

concentration operations of all forms, notably to divest existing media properties where unacceptable levels of concentration are reached and/or where media pluralism is threatened. Their competences could therefore include the power to require commitments of a structural nature or **with regard to conduct from participants in such operations and the capacity to impose sanctions, if need be.**"⁴⁹

Revision proposal to article 85(6)c:**"Article 85. Sanctions**

- (6) Fine of 10,000 MDL to 15,000 MDL is imposed on the media service providers and media service distributors that committed the following violations:
- c) failure to fulfil the obligation to ensure transparency of property of the media service providers, referred to in Art. 21, and the legal regime of property set out in Art. 28 para.(2)-(12) and Art.29(7);"

Article 85(9) and (16)

Recommendation 1: replace "Art.17" with "Art.17(3)" in art.85(9) and 85(16); delete "in order to protect the national broadcast area"

Rationale: provided under Article 17

Revision proposal to 85(9) and (16)**"Article 85. Sanctions**

- (9) Media service providers and media service distributors that violated the provisions of Art. 11 para.(2) and Art. 17(3) are punished with a fine of 40,000 MDL to 70,000 MDL. If these provisions are violated repeatedly, the fine makes up 70,000 MDL to 100,000 MDL.
- (16) The court will examine the disputes arising from breach of the provisions of Art.11 para.(2) and Art. 17(3) within 30 days. The appeal or the second appeal will be filed within 3 days of delivery of the decision and will be examined within 10 days."

⁴⁹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6be3

Article 85(10)

Recommendation: add “for 30 to 60 days” to article 85(10)

Rationale: Article 85 stipulates the gradual imposition of sanctions from warning through fine and suspension, to license withdrawal. Article 85(10) stipulates suspension of the license, but it does not set forth the duration of this measure. However, it could be presumed that the legislator’s intention was to limit suspension to 30 to 60 days, as such suspension duration is explicitly set forth in article 26(c) of the Code.

Revision proposal to article 85(10) and 27:

“Article 85. Sanctions

- (10) The media service provider or the media service distributor that repeatedly committed, within 12 months, the violations referred to in para. (8) is punished with suspension of the broadcast license or of the retransmission authorization for 30 to 60 days. The broadcast license or the retransmission authorization is suspended after the sanctions set out in para. (4)-(8) were gradually imposed.”

Article 85(14)

Recommendation: add “and the retransmission license is withdrawn under provisions of Art.54(7)” in art.85(14)

Rationale: While both broadcasting and retransmission license may be withdrawn under the draft Code, as set forth in article 27 and 54 respectively, Article 85(14) only refers to broadcast license withdrawal (art.27). For the avoidance of doubt, recommendation is to add reference to article 54(7) as well, as proposed below:

Revision proposal to art.85(14):

“Article 85. Sanctions

- (14) The broadcast license is withdrawn under the provisions of Art. 27 and the retransmission license is withdrawn under provisions of Art.54(7).”

FINAL AND TRANSITIONAL PROVISIONS**Article 88**

Recommendation: separate paragraph 1 of art.88 into two paragraphs; add paragraph 5 to art.88

Rationale: Article 88 sets forth that the Council is “accountable to the public by presenting its annual activity report in the Parliament’s plenary session.” International standards require that national regulatory authorities be accountable to the public, and not governmental authorities. The 2008 CoE Declaration recommends that “regulatory authorities should be accountable to the public for their activities, for example by means of publishing annual reports.” It further recommends that NRAs may be only supervised “in respect of the lawfulness of its activities and the correctness and transparency of its financial activity, in line with international best practices and standards.”⁵⁰

Revision proposal to art.88:

“Article 88. Accountability of the Audiovisual Council

- (1) The Audiovisual Council is accountable to the public by means of publishing its annual report on its website.
- (2) The Audiovisual Council also presents its annual activity report in the Parliament’s plenary session.
- (3) The annual activity report of the Audiovisual Council is submitted to the Specialized Parliamentary Commission by 1 March.
- (4) The annual activity report of the Audiovisual Council is published on the official website of the Audiovisual Council before 1 March.
- (5) The Audiovisual Council should only be supervised in respect of the lawfulness of its activities and the correctness and transparency of its financial activity.”

50 <http://mediainitiatives.eu/wp-content/uploads/2017/01/Council-of-Europe-Declaration-on-the-Independence-and-Functions-for-the-Broadcasting-Sector-in-English-1.pdf>, item 37