



INSTITUTUL
JUSTIȚIEI
CONSTITUȚIONALE



TRIBUNA CONSTITUȚIONALĂ

Număr special

privind respectarea libertății de exprimare

în Republica Moldova

Ianuarie 2025

E-ISSN-2953-7045





„Tribuna Constituțională” a fost fondată ca buletin științific în anul 2023 de către AO „Institutul Justiției Constituționale” în scopul diseminării rezultatelor științifice obținute în domeniul științelor juridice, precum și promovării de noi idei, analize și informații din practica juridică și judiciară.

„Tribuna Constituțională” este concepută ca o platforma electronică (bibliotecă digitală) destinată discuțiilor științifico-practice, schimbului de idei, opinii și experiență pentru cercetătorii și practicienii din Republica Moldova și străini.

Pentru publicarea materialelor în „Tribuna Constituțională” nu se percep taxe.

Colegiul de redacție:

KUCIUK Valeriu, dr. în drept, lector universitar, redactor-șef, Republica Moldova

IACUB Irina, dr. în drept, conf. universitar, redactor-adjunct, Republica Moldova

COSTACHI Gheorghe, dr. hab. în drept, profesor universitar, Republica Moldova

NEGRU Boris, dr. în drept, profesor universitar, cavaler al Ordinului Republicii

AVORNIC Gheorghe, dr. hab. în drept, profesor universitar, Republica Moldova

BUJOR Valeriu, dr. în drept, profesor universitar, Republica Moldova

POPA Dumitru, dr. în drept, profesor universitar, decan, Romania

BÎRGĂU Mihail, dr. hab. în drept, profesor universitar, Republica Moldova

PAVLOVSKI Stanislav, ex-judecător la CtEDO, Republica Moldova

PULBERE Dumitru, ex-președinte al Curții Constituționale, Republica Moldova

RAILEAN Petru, dr. în drept, conferențiar universitar, ex-judecător la Curtea Constituțională, Republica Moldova

ZAPOROJAN Veaceslav, dr. în drept, conferențiar universitar, ex-judecător la Curtea Constituțională, Republica Moldova

STEPANIUC Victor, dr. în istorie, conferențiar universitar, Republica Moldova

MIDRIGAN Pavel, dr. în științe politice, lector universitar, Republica Moldova

Redactor tehnic, expert IT: **Topilin Dumitru**

Adresa redacției:

str. Andrei Doga 4; cod poștal: MD-2024. mun. Chișinău, Republica Moldova

Date de contact a redacției:

tel: 078824719, e-mail: institutjustconst@gmail.com

Responsabilitatea asupra conținutului materialelor aparține în exclusivitate autorilor. Formulările și opiniile expuse de autori nu reprezintă poziția revistei și nu angajează în nici un fel Colegiul de redacție și/sau Institutul Justiției Constituționale.

Materialele sunt recenzate și aprobate spre publicare de Consiliul Științific al IJC.

© Institutul Justiției Constituționale, 2024

C U P R I N S

TRIBUN AL POPORULUI

Stanislav PAVLOVSKI, Dreptul la libertatea de exprimare - o piatră de temelie a societății democratice	4
---	----------

CERCETAREA

Centrul Internațional de Apărare a Drepturilor Omului și a Democrației, Raport privind respectarea libertății de exprimare în Republica Moldova	9
--	----------

<u>1. Standarde internaționale cu privire la libertatea de exprimare</u>	9
<u>1.1. Organizația Națiunilor Unite</u>	9
<u>1.2. Consiliul Europei</u>	13
<u>1.3. Uniunea Europeană</u>	19
<u>1.4. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa</u>	23
<u>2. Analiza măsurilor recente ale autorităților Republicii Moldova cu impact asupra libertății de exprimare</u>	26
<u>2.1. Deciziile de suspendare a activității serviciilor media audiovizuale de televiziune</u>	
<u>2.2. Noul mecanism de suspendare a activității serviciilor media audiovizuale de televiziune</u>	31
<u>2.3. Poziția serviciilor media audiovizuale de televiziune</u>	37
<u>2.4. Infracțiunile de „separatism” și „trădare de patrie”</u>	38
<u>2.5. Situația în teritoriile autonome și fără un control efectiv</u>	45
<u>3. Libertatea de exprimare și alegeri</u>	49
<u>4. Rolul Consiliului Audiovizualului în asigurarea libertății de exprimare</u>	51
<u>5. Concluzii și recomandări</u>	52
<u>5.1. Concluzii</u>	
<u>5.2. Recomandări</u>	54
<u>Referințe</u>	55

TRIBUN AL POPORULUI



Stanislav PAVLOVSKI

Președintele Centrului Internațional

de Apărare a Drepturilor Omului și a Democrației

Avocat, ex-judecător al CEDO

DREPTUL LA LIBERTATEA DE EXPRIMARE

- O PIATRĂ DE TEMELIE A SOCIETĂȚII DEMOCRATICE

Inseparabilă de democrație, libertatea de exprimare este consacrată într-o serie de instrumente naționale, internaționale și regionale care promovează acest sistem politic recunoscut ca fiind singurul capabil să garanteze protecția drepturilor omului.

Dreptul la libertatea de exprimare este o piatră de temelie a societății democratice, iar primele sale mențiuni documentate au fost făcute în Declarația drepturilor din 1689, Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789 și Primul amendament la Constituția Statelor Unite ale Americii din 1791. Totuși, dreptul la libertatea de exprimare, așa cum era înțeles și privit atunci, se deosebește în mod considerabil de felul cum este perceput în zilele noastre, având în vedere evoluția semnificativă a mijloacelor și modalităților prin care acest drept poate fi exercitat.

Este clar faptul că acest drept nu este unul absolut și poate fi supus unor restricții legitime. Totuși, restricționarea acestui drept necesită reguli clare, precise, unanim recunoscute care să nu contravină esenței însăși a dreptului la libertatea de exprimare. Aceasta este o chestiune extrem de complicată și delicată, în special în

timpurile pe care le trăim. Omenirea niciodată nu a avut un acces atât de mare la informație sau posibilități atât de variate și accesibile pentru a-și exprima opinia, cum le are acum. Acest fapt, însă, nu este un dat și vine cu unele riscuri și pericole pentru societate, inclusiv răspândirea știrilor false, incitarea la ură sau la violență, propaganda sau lezarea reputației.

De aceea, statele încearcă să întreprindă măsuri pentru a crea o balanță corectă între respectarea acestui drept, pe de o parte, și respectarea celorlalte drepturi, asigurarea ordinii publice și a securității naționale, pe de altă parte.

Republica Moldova, de asemenea, întreprinde astfel de măsuri. Totuși, unele dintre aceste măsuri au generat controverse și au stârnit un val de reacții negative în rândul societății în ultimii ani.

Astfel, la 27 martie 2024, nouă organizații neguvernamentale au semnat o declarație comună cu privire la noul mecanism juridic de suspendare a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale. Aceste organizații și-au exprimat „îngrijorarea în legătură cu lipsa standardelor de calitate a legii ce permite suspendarea temporară sau definitivă a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale de către Consiliul pentru Promovarea Proiectelor Investiționale de Importanță Națională”. De asemenea, acestea au menționat că „mecanisme juridice similare, care presupun suspendarea actelor permissive ale posturilor TV și de radio în lipsa unei hotărâri judecătorești, au fost declarate anterior drept neconstituționale”. Mai mult, acestea și-au manifestat „dezaprobarea în raport cu lipsa de transparență în procesul de elaborare, votare și implementare a noului mecanism juridic” și le-au cerut „autorităților să renunțe la astfel de practici și să revizuiască prevederile legale relevante în vederea asigurării conformității acestora cu standardele internaționale”.¹

Reacții la fel de critice² au venit și în legătură cu dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova din 16 decembrie 2022 și 30 octombrie 2023, prin care au fost suspendate licențele de emisie pentru mai multe servicii media audiovizuale de televiziune. Fundamentul pentru emiterea dispozițiilor în discuție a fost „protejarea spațiului informațional național și prevenirii riscului de dezinformare prin răspândirea informațiilor false sau a tentativelor de manipulare a opiniei publice, având la bază lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale [...] și informațiile disponibile privind controlul exercitat de acestea asupra unor furnizori de servicii media, precum și multiplele constatări din rapoartele de monitorizare ale Consiliului Audiovizualului privind încălcările Codului Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova, implicit aplicarea

¹ [Declarație cu privire la noul mecanism juridic de suspendare a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale](#)

² [CJI, APEL, RISE Moldova și Centrul „Acces-Info” își exprimă îngrijorarea în raport cu suspendarea licențelor posturilor TV, în condiții de lipsă de transparență](#)

sancțiunilor pentru lipsa unei informării corecte în reflectarea evenimentelor naționale, dar și a războiului din Ucraina”.³

În acest sens notăm și îngrijorarea exprimată de Avocatul Poporului în legătură cu aceste suspendări⁴ și noul mecanism instituit⁵, dar și poziția exprimată de Ambasadorul Uniunii Europene în Republica Moldova care a îndemnat autoritățile naționale să ofere mai multe explicații și claritate cu privire la deciziile de a suspenda licențele menționate.⁶

De asemenea, Raportul privind practicile în domeniul drepturilor omului al Departamentului de Stat al Statelor Unite în privința Republicii Moldova pentru 2023 a făcut referire la poziția BIDDO potrivit căreia suspendarea licențelor de emisie pentru anumite instituții media părea „a fi o restricție disproporționată a libertății de exprimare”.⁷

În același timp considerăm relevant de indicat faptul că, per general, comparativ cu anii precedenți, situația în privința libertății presei în stat este una mai bună potrivit datelor Indicelui mondial al libertății presei (*World Press Freedom Index*) al Reporterilor fără frontiere (*Reporters Sans Frontières*).

Însă, acest fapt nu înseamnă că nu există probleme în această privință, or, potrivit ultimelor constatări ale Reporterilor fără frontiere în 2024, libertatea presei la nivel mondial este amenințată chiar de cei care ar trebui să fie garanții ei, *i.e.* autoritățile politice. Potrivit acestei organizații, „un număr tot mai mare de guverne și autorități politice nu-și îndeplinesc rolul de garanți ai unui cadru exemplar pentru exercitarea jurnalismului și pentru dreptul publicului la informații fiabile, independente și pluraliste. Reporterii fără frontieră au observat o deteriorare îngrijorătoare a sprijinului și respectului pentru autonomia mass-media și o creștere a presiunii exercitate de stat sau de alți actori politici”.⁸

În privința Republicii Moldova, potrivit celor mai recente constatări ale Reporterilor fără frontieră, au fost evidențiate următoarele probleme:

- În timp ce unele mass-media îndrăznesc să abordeze subiecte stânjenitoare pentru autorități, multe se limitează la a urma agenda politică a partidului la care sunt afiliate;
- Lipsa de transparență adecvată în motivarea deciziilor autorităților naționale de a suspenda licențele de emisie menționate mai sus, în baza stării de urgență impusă de invazia Federației Ruse în Ucraina;

³ [Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 54 din 16 decembrie 2022](#), punctul 9

⁴ [Ceslav Panico solicită CSE să-și revizuiască decizia din 16 decembrie, privind suspendarea a șase posturi TV și Avocatul poporului, „îngrijorat” de suspendarea licenței de emisie a 6 posturi TV și blocarea unor site-uri](#)

⁵ [Avocatul Poporului se alătură Declarației societății civile cu privire la noul mecanism juridic de suspendare a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale și cere mai multă transparență](#)

⁶ [Janis Mazeiks despre suspendarea licențelor TV: încurajăm autoritățile să explice această decizie](#)

⁷ [Raportul privind practicile în domeniul drepturilor omului al Departamentului de Stat al Statelor Unite în privința Republicii Moldova pentru 2023](#)

⁸ [Indicele mondial al libertății presei 2024: jurnalismul sub presiune politică](#)

- Modificările legislative rapide și lipsite de transparență de la sfârșitul anului 2023, cu scopul de a bloca canalele ale căror licențe au fost suspendate în timpul stării de urgență, fapt care generează îngrijorări;
- Lipsa de resurse și dificultăți financiare întâmpinate de instituțiile media independente ca rezultat al războiului din Ucraina;
- Acoperirea subiectelor sensibile, în special cu privire la războiul din Ucraina, poate duce la autocenzură, precum și la denigrarea mass-media pe motive etnice, religioase sau de gen; și
- Jurnaliștii pot fi ținta insultelor și intimidărilor din partea politicienilor. Susținătorii acestora recurg uneori la hărțuirea informatică împotriva reporterilor considerați ostili ideilor lor. Accesul jurnaliștilor în Transnistria este supus unei acreditări speciale.⁹

Totodată, potrivit unui sondaj din iulie 2024 realizat de IMAS, 56% din respondenți au indicat că după părerea lor mass-media din Republica Moldova este în mare parte controlată, iar 19% sunt de părerea că este parțial independentă. De asemenea, 53% susțin că mass-media din Republica Moldova este controlată/influențată de politicieni de la putere, iar 11% - de politicieni din opoziție.¹⁰

Un alt subiect de controversă care au generat dezbateri în societate îl reprezintă modificările legislative operate de Parlamentul Republicii Moldova, în special cu privire la infracțiunile de „separatism”, adoptată la 2 februarie 2023 și „trădare de patrie”, adoptată la 6 iunie 2024. La fel, aceste măsuri au stârnit reacții critice din partea societății civile, care au accentuat pericolul față de libertatea de exprimare.

Deși este salutar faptul că autoritățile întreprind măsuri pentru a asigura securitatea națională și suveranitatea Republicii Moldova, felul în care acestea sunt definite nu trebuie să fie susceptibile de a fi obiectul unor interpretări prea extinse din partea organelor de drept care să amenințe esența însăși a libertății de exprimare.

În acest sens, facem trimitere la un Raport al Comisiei Europene cu privire la Republica Moldova din 8 noiembrie 2023, în care s-a reținut că „incriminarea „separatismului” ar putea avea efecte negative asupra libertății de exprimare”¹¹, dar și la Comentariul realizat de OSCE la 4 decembrie 2023 care este dedicat incriminării separatismului în Republica Moldova.¹²

De asemenea, facem trimitere și la îngrijorarea exprimată de Amnesty International la 31 mai 2024¹³ cu privire la modificările operate cu privire la infracțiunea de „trădare de patrie”, care amenință libertatea de exprimare, poziție susținută și de mai multe figuri notorii în domeniul dreptului.

Potrivit Constituției, teritoriul Republicii Moldova este unul unitar și indivizibil. În același timp, suntem în prezența unor teritorii care cel puțin din punct de vedere teritorial dețin un statut special, fie *de facto* (Transnistria), fie *de jure* (UTA Găgăuzia). Ca urmare

⁹ [Profilul Republicii Moldova de pe pagina web a Reporterilor fără frontieră](#)

¹⁰ [Barometrul socio-politic din iulie 2024, realizat de IMAS](#), pag. 28

¹¹ [Raportul Comisiei Europene nr. SWD\(2023\) 698 din 8 noiembrie 2023 cu privire la Republica Moldova](#), pag. 38

¹² [Comentariul OSCE din 4 decembrie 2023 cu privire la incriminarea „separatismului” și a infracțiunilor conexe în Republica Moldova](#)

¹³ [Moldova: Noua definiție a trădării de patrie, adoptată de Parlament, amenință libertatea de exprimare](#)

a acestui aspect, dar și pentru că informațiile cu privire la libertatea de exprimare din ultimii ani din aceste regiuni nu este una îmbucurătoare, am decis că este mai mult decât relevant să abordăm aceste subiecte în secțiuni distincte în prezenta analiză. Considerăm că autoritățile centrale pot și trebuie să acorde o mai mare atenție subiectului drepturilor omului, în special libertății de exprimare în teritoriile autonome (UTA Găgăuzia), dar și cele fără un control efectiv (localitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și mun. Bender/regiunea transnistreană). În caz contrar, inacțiunile autorităților pot fi calificate ca nerespectarea obligațiilor pozitive în raport cu locuitorii acestor regiuni.

Așadar, prezentul raport este elaborat în baza constatărilor de mai sus și ca urmare a conferinței internaționale din 25 iunie 2024, organizată de Centrul Internațional de Apărare a Drepturilor Omului și a Democrației (CADOD) pe subiectul „Libertatea de exprimare: Piatra de temelie a societăților democratice”. În cadrul acestui eveniment, participanții - personalități marcante din domeniile juridic, academic, civic și media la nivel național și internațional – au subliniat faptul că libertatea de exprimare în Republica Moldova este amenințată în mod serios din cauza restricțiilor impuse de autoritățile naționale.

Acest raport își propune să abordeze în mod obiectiv problemele ridicate mai sus din perspectiva standardelor internaționale în domeniul drepturilor omului și să ofere recomandări pentru autoritățile naționale pentru a putea asigura în mod efectiv dreptul la libertatea de exprimare, în special în contextul parcursului european al statului care presupune respectarea mai multor rigori și aderarea la valorile pe care Uniunea Europeană este fundamentată.

Astfel, raportul este structurat în cinci compartimente care abordează următoarele:

- (i) standardele internaționale pertinente pentru chestiunile abordate, la nivelul a 4 organizații: Organizația Națiunilor Unite, Consiliul Europei, Uniunea Europeană și Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa;
- (ii) analiza măsurilor recente întreprinse de autoritățile naționale care au un impact sau potențial impact asupra exercitării libertății de exprimare în Republica Moldova;
- (iii) accent pe libertatea de exprimare în timpul alegerilor;
- (iv) rolul pe care autoritatea de reglementare în domeniul audiovizual, *i.e.* Consiliul Audiovizualului, ar trebui să îl aibă în protejarea libertății de exprimare în stat, și
- (v) recomandări pentru părțile interesate în baza standardelor identificate și a analizei efectuate.



1. STANDARDE INTERNAȚIONALE

CU PRIVIRE LA LIBERTATEA DE EXPRIMARE

1.1. Organizația Națiunilor Unite

La nivelul Organizației Națiunilor Unite (în continuare - ONU), libertatea de exprimare este consfințită în articolul 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, potrivit căruia „orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale și cel de a căuta, de a primi și de a răspândi, fără considerații de frontieră, informații și idei prin orice mijloc de exprimare”.¹⁴

De asemenea, acest drept fundamental este garantat și de Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (în continuare - Pactul), la articolul 19, potrivit căruia „orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa”. Totodată, acest articol stabilește la alin. (3) și posibilitatea limitării acestui drept atât timp cât această limitare este prevăzută în mod expres prin lege și este necesară pentru: (i) respectarea drepturilor sau reputației altora, sau (ii) apărarea securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice.¹⁵

Pentru mai multă claritate și o înțelegere mai bună în privința posibilității limitării acestui drept, pertinent este Comentariul general nr. 34 al Comitetului pentru Drepturile Omului al ONU din 12 septembrie 2011 cu privire la articolul 19 din Pact, care reprezintă o interpretare de autoritate a libertăților de opinie și de exprimare.¹⁶ În contextul prezentului raport, reținem următoarele considerente din acest document.

În privința posibilității limitării dreptului la libertatea de exprimare pentru respectarea drepturilor sau reputației altora, termenul „drepturi” include drepturile omului recunoscute în Pact și, la modul mai general, în dreptul internațional al drepturilor omului. De exemplu, ar putea fi legitimă restrângerea exercițiului libertății de exprimare pentru a proteja dreptul de vot. Astfel de limitări trebuie să fie concepute cu grijă: deși poate fi permisibilă protejarea alegătorilor împotriva formelor de exprimare care constituie intimidare sau constrângere, aceste limitări nu trebuie să împiedice dezbateră politică, inclusiv, de exemplu, apelurile la boicotarea unui vot neobligatoriu.¹⁷

¹⁴ [Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1984](#), articolul 19

¹⁵ [Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966](#), articolul 19

¹⁶ [Open Society Justice Initiative, la rubrica dedicată Comitetului ONU pentru Drepturile Omului: Comentariu general nr. 34](#)

¹⁷ [Comentariul general nr. 34 al Comitetului pentru Drepturile Omului din 12 septembrie 2011 cu privire la articolul 19 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice](#), para. 28

În privința posibilității limitării dreptului la libertatea de exprimare pentru apărarea securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice, statele părți trebuie să acorde o atenție deosebită pentru a se asigura că legile privind trădarea și dispozițiile similare referitoare la securitatea națională, indiferent dacă sunt descrise ca secrete, oficiale sau legi privind insurecția, sunt elaborate și aplicate într-un mod care respectă cerințele stricte din articolul 19 alin. (3) din Pact. De exemplu, nu este compatibilă cu acest articol invocarea unor astfel de legi pentru a suprima sau a nu pune la dispoziția publicului informații de interes public legitim care nu aduc atingere securității naționale.¹⁸

Mai mult, măsurile restrictive trebuie să fie conforme cu principiul proporționalității; trebuie să fie adecvate pentru a-și îndeplini funcția de protecție; trebuie să fie instrumentul cel mai puțin intruziv în rândul celor care ar putea să își îndeplinească funcția de protecție; trebuie să fie proporționale cu interesul care trebuie protejat. Principiul proporționalității trebuie respectat nu numai în legea care stabilește limitările, ci și de către autoritățile administrative și judiciare responsabile cu aplicarea legii. Atunci când invocă un temei legitim pentru restrângerea exercițiului libertății de exprimare, statul parte trebuie să demonstreze în mod specific și individualizat natura exactă a amenințării, precum și necesitatea și proporționalitatea acțiunii specifice întreprinse, în special prin stabilirea unei legături directe și imediate între exprimare și amenințare.¹⁹

Sanționarea unui canal mass-media, a unui editor sau jurnalist doar pentru că a criticat guvernul sau sistemul social politic adoptat de guvern nu poate fi considerată niciodată o restrângere necesară a exercițiului libertății de exprimare.²⁰

Orice restricție privind funcționarea paginilor web, a blogurilor sau a oricărui alt sistem de difuzare a informațiilor bazat pe internet, electronic sau de alt tip, inclusiv sistemele de sprijin conexe unei astfel de comunicări, de exemplu furnizorii de servicii internet sau motoarele de căutare, sunt permise numai în măsura în care sunt compatibile cu articolul 19 alin. (3). Restricțiile admisibile ar trebui, în general, să fie specifice conținutului; interdicțiile generice privind funcționarea anumitor pagini web și sisteme nu sunt compatibile cu articolul 19 alin. (3). De asemenea, este incompatibilă cu acest articol interzicerea publicării de materiale de către un *site* sau un sistem de difuzare a informațiilor exclusiv pe baza faptului că acestea ar putea să critice guvernul sau sistemul social politic adoptat de guvern.²¹

Dintr-un Raport tematic al ONU din 12 august 2022 redactat de Raportorul special pentru promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare pe tema „Dezinformarea și libertatea de opinie și de exprimare în timpul conflictelor armate”, au fost reținute următoarele considerente pertinente.

Dezinformarea condusă sau sponsorizată de stat are un impact puternic asupra drepturilor omului, a statului de drept, a proceselor democratice, a suveranității naționale și a stabilității geopolitice din cauza resurselor și a razei de acțiune a statelor și din cauza

¹⁸ [Comentariul general nr. 34 al Comitetului pentru Drepturile Omului din 12 septembrie 2011 cu privire la articolul 19 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice](#), para. 30

¹⁹ Ibid., para. 34-35

²⁰ Ibid., para. 42

²¹ Ibid., para. 43

capacității acestora de a suprima în același timp vocile independente și critice din țară, astfel încât să nu poată exista nicio contestare a narațiunilor oficiale.²²

Prin verificarea faptelor și furnizarea de informații diverse și verificabile, mass-media independente, libere și pluraliste joacă un rol-cheie în contracararea dezinformării și a propagandei de stat. Acesta este motivul pentru care este îngrijorător faptul că mass-media au fost supuse unor presiuni severe în multe țări afectate de conflicte sau învecinate. Măsurile includ expulzarea presei străine, închiderea posturilor de știri locale, urmărirea penală în baza legilor privind „știrile false” sau securitatea națională, care contravin standardelor juridice internaționale, și atacurile împotriva jurnaliștilor.²³

Legile privind securitatea națională și combaterea terorismului sunt adesea utilizate pentru a reduce la tăcere vocile critice, inclusiv jurnaliștii, apărătorii drepturilor omului și oponenții politici. Multe dintre aceste legi nu îndeplinesc cele trei criterii de legalitate, necesitate și scopuri legitime prevăzute în articolul 19 alin. (3) din Pact.²⁴

Interzicerea unei instituții mass-media este o restricție gravă a libertății de exprimare și este rareori justificată. Comisia Europeană a interzis mai multe instituții media deținute de statul rus pe motiv că acestea constituiau o amenințare la adresa ordinii și securității publice prin răspândirea de dezinformare și propagandă. Necesitatea și proporționalitatea interdicției au fost puse sub semnul întrebării într-o regiune în care mass-media independente și verificatorii de fapte sunt capabili să combată dezinformarea și în care ar fi putut fi luate în considerare alte măsuri mai puțin drastice.²⁵

Statele nu ar trebui să solicite platformelor să aplice reglementări care nu sunt conforme cu dreptul internațional în domeniul drepturilor omului. Fie în timpul conflictelor, fie în alte situații, raportorul special a recomandat „reglementarea inteligentă” a intermediarilor de pe internet pentru a asigura respectarea de către aceștia a cerințelor de diligență în domeniul drepturilor omului, de transparență semnificativă și de proces echitabil, mai degrabă decât reglementarea bazată pe punctul de vedere sau pe conținut.²⁶

Contracararea dezinformării este vitală pentru protejarea drepturilor omului și restabilirea încrederii publice, dar trebuie să se facă în moduri care să fie eficiente, nu contraproductive. Cenzurarea vocilor critice, atacurile asupra mass-mediei independente și întreruperile internetului nu contribuie cu nimic la reducerea dezinformării și contribuie mult la erodarea libertății de opinie și de exprimare și la degradarea mediului informațional. Toate statele trebuie să își asume fără echivoc angajamentul de a susține dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, iar orice acțiune pe care o întreprind pentru a contracara dezinformarea ar trebui să se bazeze pe dreptul internațional în domeniul drepturilor omului.²⁷

Interzicerea propagandei pentru război ar trebui interpretată în sens restrâns pentru a se asigura că nu încalcă dreptul la protest și la critică.²⁸

²² [Raport tematic al ONU nr. A/77/288 din 12 august 2022 pe tema „Dezinformarea și libertatea de opinie și de exprimare în timpul conflictelor armate”](#), para. 59

²³ Ibid., para. 61

²⁴ Ibid., para. 63

²⁵ Ibid., para. 64

²⁶ Ibid., para. 69

²⁷ [Raport tematic al ONU nr. A/77/288 din 12 august 2022 pe tema „Dezinformarea și libertatea de opinie și de exprimare în timpul conflictelor armate”](#), para. 103

²⁸ Ibid., para. 105

Statele nu ar trebui să interzică sau să limiteze dezinformarea, propaganda și „știrile false” decât dacă acestea îndeplinesc cerințele de legalitate, necesitate și scop legitim prevăzute în articolul 19 alin. (3) din Pact sau dacă reprezintă o incitare în conformitate cu articolul 20 din Pact. Acestea trebuie să interzică îndemnul la ură care constituie incitare la discriminare, ostilitate sau violență, sau alte crime internaționale. Criminalizarea exprimării ar trebui evitată, cu excepția cazului în care se respectă orientările prevăzute în Planul de acțiune de la Rabat.²⁹

Statele trebuie să se asigure că toate măsurile de derogare sunt strict necesare și proporționale pentru a face față situațiilor excepționale, nediscriminatorii, limitate în timp și adaptate la cerințele crizei. În plus, măsurile de restricționare a exprimării în situații de urgență ar trebui să fie declarate drept derogări în conformitate cu procedura Pactului internațional privind drepturile civile și politice.³⁰

Statele ar trebui să acorde prioritate măsurilor non-juridice de combatere a dezinformării și a propagandei, începând cu propria lor obligație de a dezvălui în mod proactiv datele oficiale, de a încuraja verificarea de încredere a faptelor, de a promova accesul la surse de informații diverse și fiabile, de a asigura alfabetizarea mediatică, digitală și informațională și de a promova un mediu favorabil și favorabil incluziunii societății civile în vederea adoptării de inițiative pentru combaterea manipulării informațiilor.³¹

Statele ar trebui să își îndeplinească datoria de a asigura dreptul la informare prin creșterea transparenței proprii și prin divulgarea proactivă a datelor oficiale online și offline. Toate statele trebuie să adopte și să pună în aplicare legi cuprinzătoare privind accesul la informații sau să alinieze legislația, politicile și practicile existente la standardele internaționale și regionale. Astfel de legi ar trebui să evite excepțiile nejustificate de largi de la dreptul la informație pe motive de securitate națională.³²

Nu este legal ca statele să oblige mass-media, platformele de socializare sau organizațiile societății civile să disemineze numai informații produse sau aprobate de autorități în timpul conflictelor armate. Interzicerea totală a accesului la informații, impusă cu pedepse penale severe, nu este justificată în temeiul dreptului internațional nici măcar în timpul stărilor de urgență.³³

Dintr-un alt Raport tematic al ONU din 19 aprilie 2023 redactat de Raportorul special pentru promovarea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare pe tema „Dezvoltarea durabilă și libertatea de exprimare: de ce vocea contează”, menționăm următoarele considerente.

Multe dintre legile care au fost adoptate nu respectă standardele internaționale sau regionale. Printre principalele probleme se numără excepțiile prea largi sau vag formulate, punerea în aplicare deficitară a legii, lipsa unei supravegheri independente și căile de atac inadecvate sau inexistente.³⁴

²⁹ Ibid., para. 113

³⁰ Ibid., para. 114

³¹ Ibid., para. 115

³² Ibid., para. 116

³³ [Raport tematic al ONU nr. A/77/288 din 12 august 2022 pe tema „Dezinformarea și libertatea de opinie și de exprimare în timpul conflictelor armate”](#), para. 119

³⁴ [Raportul tematic al ONU nr. A/HRC/53/25 din 19 aprilie 2023 pe tema „Dezvoltarea durabilă și libertatea de exprimare: de ce vocea contează”](#), para. 22

Guvernele utilizează adesea definiții vagi și prea largi ale securității naționale și ale secretului oficial pentru a exclude o mare parte din informații de la controlul public.³⁵

Vocea este un atribut fundamental al dreptului la libertatea de exprimare și, combinată cu accesul la informații, oferă indivizilor și comunităților posibilitatea de a modela condițiile care le afectează viața și de a solicita responsabilitate. În acest context, vocea reprezintă dreptul de a împărtăși informații și idei, de a exprima opinii diverse, de a participa la procesele decizionale, de a critica politicile și practicile guvernamentale și corporative și de a expune fără teamă faptele ilicite. Vocea, combinată cu accesul la informații, consolidează transparența și responsabilitatea.³⁶

Această noțiune de voce, bine fundamentată în principiile și standardele internaționale privind drepturile omului, este recunoscută și în Agenda 2030. În țintele și indicatorii săi, Obiectivul 16 de dezvoltare durabilă recunoaște că o societate civilă solidă, un spațiu mediatic deschis și prosper, precum și cadrele juridice și instituționale care încurajează participarea și responsabilitatea în toate domeniile vieții publice sunt caracteristici esențiale ale societăților pașnice, juste și favorabile incluziunii.³⁷

Mass-media libere, independente, diverse și pluraliste satisfac dreptul publicului de a cunoaște, precum și dreptul persoanei la libertatea de exprimare. Numeroase rezoluții ale Adunării Generale și ale Consiliului pentru Drepturile Omului le-au recunoscut ca fiind un pilon-cheie al democrației și al dezvoltării durabile.³⁸

Utilizarea legilor privind „știrile false” pentru a restricționa libertatea mass-media sau pentru a incrimina discursul online pe motiv de falsitate nu numai că este contrară standardelor internaționale privind drepturile omului, dar este și contraproductivă în combaterea dezinformării. Stoparea liberei circulații a diverselor surse de știri creează mai multă neîncredere, agravând problema în loc să o rezolve. Mass-media liberă, independentă, diversă și pluralistă permite verificarea faptelor dezinformării și consolidează încrederea publică.³⁹

În concluziile sale din acest raport, Raportorul special a reținut că sunt vremuri dificile pentru libertatea de exprimare. Implicațiile pentru dezvoltarea durabilă sunt semnificative și trebuie abordate urgent.⁴⁰

Răspunsurile statelor la dezinformare ar trebui să se fundamenteze pe drepturile omului. Acestea ar trebui să încurajeze libera circulație a diverselor surse de informații, să își sporească propria transparență, să divulge în mod proactiv date oficiale online și offline, să afirme libertatea, independența, pluralismul și diversitatea mass-media și să asigure siguranța jurnaliștilor.⁴¹

³⁵ Ibid., para. 23

³⁶ Ibid., para. 51

³⁷ Ibid., para. 52

³⁸ Ibid., para. 61

³⁹ [Raportul tematic al ONU nr. A/HRC/53/25 din 19 aprilie 2023 pe tema „Dezvoltarea durabilă și libertatea de exprimare: de ce vocea contează”](#), para. 88

⁴⁰ Ibid., para. 91

⁴¹ Ibid., para. 109

1.2. Consiliul Europei

Pentru că obiectivele principale ale Consiliului Europei este protecția drepturilor omului, a democrației pluraliste și a statului de drept, standardele adoptate în cadrul acestei organizații interguvernamentale sunt fundamentale pentru existența fiecărui stat.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare - CtEDO sau Curtea) chiar dacă nu este un organ statutar la Consiliul Europei, este percepută drept instituție jurisdicțională a acestuia. Pentru că misiunea Curții este să vegheze respectarea prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului (în continuare - CEDO sau Convenția) și a Protocoloalelor suplimentare de către statele semnatare, este cel mai important mecanism de control al respectării drepturilor omului de pe continentul european.

Libertatea de exprimare este garantată de articolul 10 din CEDO⁴². Interpretând această prevedere, Curtea a declarat că „libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele unei societăți democratice, una dintre condițiile esențiale pentru progresul său și dezvoltarea fiecărei persoane”.⁴³ Curtea a subliniat în mod repetat că acest articol este valabil nu doar pentru „informații” sau „idei” primite favorabil sau considerate inofensive ori indiferente, ci și pentru cele care rănesc, șochează sau îngrijorează - asta necesită pluralismul, toleranța și deschiderea, fără de care nu există „societate democratică”.⁴⁴

Pentru că libertatea de exprimare nu este un drept absolut, aceasta poate fi limitată, poate fi supusă unor ingerințe. Ingerințele în libertatea de exprimare pot lua forma unei game largi de măsuri care se manifestă în general în contextul unei „formalități, condiții, restricții sau sancțiuni”.⁴⁵

În jurisprudența sa, Curtea a reținut următoarele categorii de ingerințe, care în mod evident nu au un caracter exhaustiv:

- Condamnarea penală;
- Obligarea la plata despăgubirilor;
- Interzicerea publicării;
- Confiscarea unei publicații;
- Sancțiunea disciplinară;
- Reținerea, arestarea unor protestatari;
- Avertismente scrise adresate liderilor unui ONG care au organizat o întrunire publică.

Pentru a verifica dacă o ingerință este conformă Convenției, Curtea a stabilit prin jurisprudența sa triplul test: legalitatea, legitimitatea și necesitatea ingerinței într-o societate democratică. În continuare, vom scoate în evidență aspectele fundamentale pentru fiecare element, pentru a sublinia complexitatea, dar și importanța exercițiului libertății de exprimare.

Legalitatea

⁴² [Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 4 noiembrie 1950](#)

⁴³ [Hotărârea CtEDO din 7 decembrie 1976 în cauza Handyside v. Regatul Unit](#), para. 49

⁴⁴ [Hotărârea CtEDO din 26 noiembrie 1991 în cauza Observer și Guardian v. Regatul Unit](#), para. 59

⁴⁵ [Hotărârea CtEDO din 28 octombrie 1999 în cauza Wille v. Liechtenstein](#), para. 43

Pentru a fi admisibilă, orice ingerință în libertatea de exprimare în temeiul articolului 10 trebuie, în mod principal, să fie „prevăzută de lege”. În această privință, Curtea a statuat că conceptul „prevăzută de lege” din articolul 10 alin. (2) nu doar că determină ca măsura respectivă să aibă un temei legal în dreptul național, dar se referă și la calitatea legii, care trebuie să fie accesibilă persoanei vizate, dar și previzibilă referitor la efectele sale. Noțiunea de „calitate a legii” impune ca legea să fie compatibilă cu statul de drept. Cu alte cuvinte, trebuie să existe garanții adecvate în dreptul intern împotriva intervențiilor arbitrare ale autorităților publice.⁴⁶

Legitimitatea (Scop legitim)

Articolul 10 alin. (2) din Convenție enumeră nouă scopuri legitime pentru care pot fi justificate limitările privind libertatea de exprimare: protecția securității naționale, protecția integrității teritoriale, protecția siguranței publice, prevenirea dezordinii sau a criminalității, protecția sănătății, protecția moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, prevenirea divulgării de informații primite în mod confidențial și menținerea autorității și imparțialității sistemului judiciar.

Curtea a explicat că aceste excepții urmează a fi interpretate cu strictețe, iar necesitatea oricărei restricții trebuie să fie stabilită în mod judicios. Adjectivul „necesar”, în sensul articolului 10 alin. (2), implică existența unei „nevoi sociale presante”. Statele contractante dispun de o anumită marjă de apreciere în aprecierea existenței unei astfel de necesități, dar aceasta merge mână în mână cu un control riguros care cuprinde atât legea, cât și deciziile de aplicare a acesteia, chiar și cele pronunțate de instanțe independente.⁴⁷

Protejarea securității naționale

Curtea a statuat că, în temeiul articolului 10 alin. (2) din Convenție, există puține posibilități de restricționare a discursului politic sau a dezbaterii chestiunilor de interes public. În cazul în care opiniile exprimate nu cuprind incitări la violență - cu alte cuvinte, cu excepția cazului în care acestea susțin recurgerea la acțiuni violente, justifică comiterea de infracțiuni sau pot fi interpretate ca fiind de natură să încurajeze violența prin exprimarea unei ure profunde și irațională față de persoane identificate - statele contractante nu trebuie să restricționeze dreptul publicului larg de a fi informat cu privire la acestea, chiar și în baza scopurilor prevăzute la articolul 10 alin. (2) din Convenție, și anume protecția integrității teritoriale și a securității naționale, precum și prevenirea dezordinii sau a criminalității.⁴⁸

Spre exemplu, în cauza *Feridun Yazar și alții v. Turcia*, s-a considerat că condamnarea reclamanților care ar fi manifestat sprijin pentru o organizație armată ilegală într-un discurs public ținut în cadrul unei adunări urmărește scopul legitim de protecție a integrității teritoriale.⁴⁹

Necesar într-o societate democratică

Curtea a dezvoltat în jurisprudența sa noțiunea autonomă de „proportionalitate a unei ingerințe cu scopul legitim urmărit”, care se determină având în vedere cauza în

⁴⁶ [Hotărârea CtEDO din 20 ianuarie 2020 în cauza Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Ungaria](#), para. 93

⁴⁷ [Hotărârea CtEDO din 8 noiembrie 2016 în cauza Magyar Helsinki Bizottság v. Ungaria](#), para. 187 și [Hotărârea CtEDO din 30 aprilie 2019 în cauza Kablis v. Rusia](#), para. 82

⁴⁸ [Hotărârea CtEDO din 15 septembrie 2015 în cauza Dilipak v. Turcia](#), para. 62

⁴⁹ [Hotărârea CtEDO din 23 septembrie 2009 în cauza Feridun Yazar și alții v. Turcia](#), para. 22

ansamblu, urmând criteriile dezvoltate în jurisprudența Curții și utilizând diverse principii și instrumente de interpretare: existența unei nevoi sociale imperioase, aprecierea naturii și gravității sancțiunilor, existența unor motive relevante și suficiente.

Factorii luați în considerare de către CtEDO la aprecierea faptului dacă o ingerință în exercitarea libertății de exprimare sub forma aplicării răspunderii penale este o măsură necesară într-o societate democratică sunt:

- Dacă declarația a fost făcut pe un fundal tensionat politic și social;
- Dacă declarațiile, interpretate la justa lor valoare și plasate în contextul imediat sau mai amplu în care au fost făcute, ar putea fi considerate drept instigare directă sau indirectă la violență sau drept o justificare a violenței;
- Modul în care s-au făcut aceste declarații;
- Capacitatea acestora – directă și indirectă – de a rezulta în consecințe negative;
- Proportionalitatea sancțiunilor.⁵⁰

În cazurile în care conținutul unei expresii conține tonuri violente, Curtea a analizat existența oricărui indiciu al unui pericol clar și iminent. Spre exemplu, în cauza *Gül și alții v. Turcia*, Curtea a considerat că sloganurile politice bine cunoscute care au fost strigate în timpul demonstrațiilor legale nu puteau fi interpretate ca un apel la violență sau la revoltă.⁵¹

Într-o altă situație, Curtea a afirmat că faptul că un grup de persoane pledează pentru autonomie sau chiar revendică secesiunea unei părți din teritoriul unei țări – astfel invocând schimbări de ordin constituțional și teritorial, nu constituie în mod automat o amenințare la integritatea teritorială și securitatea națională a unui stat.⁵²

În același timp, statele se bucură de o marjă de apreciere mai largă pentru a restrânge libertatea de exprimare atunci când remarcile incită la violență.⁵³ Or, cu excepția cazului în care o publicație incită la violență pe bază de ură etnică, guvernul nu ar trebui să inițieze proceduri penale împotriva mass-media.⁵⁴

Libertatea de exprimare este deosebit de importantă pentru partidele politice și pentru membrii activi ai acestora, iar ingerințele în libertatea de exprimare a politicienilor, în special atunci când aceștia sunt membri ai unui partid de opoziție, necesită cea mai atentă examinare. Limitele criticii admisibile sunt mai largi în ceea ce privește guvernul decât în ceea ce privește un cetățean particular sau chiar un politician.⁵⁵

Potrivit Curții, într-o societate democratică bazată pe statul de drept, ideile politice care contestă ordinea existentă și a căror realizare este susținută prin mijloace pașnice trebuie să beneficieze de o posibilitate adecvată de exprimare.⁵⁶

⁵⁰ [Hotărârea CtEDO din 28 august 2018 în cauza Ibragim Ibragimov și alții v. Rusia](#), în special para. 98-99 și 115-124; [Hotărârea CtEDO din 9 mai 2018 în cauza Stomakhin v. Rusia](#), para. 108, în care condamnările penale au fost considerate drept justificate în temeiul articolului 10 alin. (2) din CEDO în cazul condamnării pentru „glorificarea insurecției și a rezistenței armate a separatiștilor Ceceni, precum și a metodelor violente utilizate de aceștia”

⁵¹ [Hotărârea CtEDO din 8 iunie 2010 în cauza Gül și alții v. Turcia](#), para. 41

⁵² [Hotărârea CtEDO din 2 octombrie 2001 în cauza Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden v. Bulgaria](#), para. 97

⁵³ [Hotărârea CtEDO din 8 iulie 1999 în cauza Sürek v. Turcia \(nr. 2\)](#), para. 34

⁵⁴ [Hotărârea CtEDO din 22 aprilie 2010 în cauza Fatullayev v. Azerbaidjan](#), para. 116

⁵⁵ [Hotărârea CtEDO din 1 februarie 2011 în cauza Faruk Temel v. Turcia](#), para. 55

⁵⁶ [Hotărârea CtEDO din 25 septembrie 2012 în cauza Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turcia](#), para. 70

Referitor la subiectul retragerii, implicit suspendării, licenței de radiodifuziune sunt relevante constatările Curții în cauza *NIT S.R.L. v. Moldova*, care a decis cu 14 voturi împotriva a 3 că nu a existat o încălcare a Convenției⁵⁷:

- Curtea reafirmă că nu există democrație fără pluralism. Democrația se hrănește cu libertatea de exprimare. Esența sa este de a permite propunerea și discutarea diverselor proiecte politice, chiar și a celor care pun sub semnul întrebării modul prezent de organizare a unui stat, cu condiția ca acestea să nu fie destinate să aducă atingere democrației în sine. Într-o societate democratică, nu este suficient, pentru a asigura un veritabil pluralism în sectorul audiovizual, să se prevadă existența mai multor posturi de televiziune sau posibilitatea teoretică a operatorilor potențiali de a avea acces la piața audiovizualului. De asemenea, este necesar să se permită accesul efectiv la această piață, astfel încât să se asigure în conținutul programelor considerate în ansamblu o diversitate care să reflecte cât mai mult posibil varietatea de curente de opinie care circulă prin societatea a căreia îi sunt adresate aceste programe;
- Curtea trebuie să dea dovadă de cea mai mare prudență atunci când măsurile luate sau sancțiunile impuse de autoritatea națională sunt de natură să descurajeze presa să participe la dezbaterile problemelor de un interes general legitim;
- Articolul 10 alin. (2) din Convenție lasă foarte puțin loc pentru restrângeri la adresa libertății de exprimare în domeniul discursului politic sau a problemelor de interes general;
- Articolul 10 din Convenție nu garantează libertatea de exprimare fără restrângeri nici în ceea ce privește relatarea în presă a unor probleme serioase de interes general;
- Echitatea procedurii și garanțiile procedurale oferite sunt elemente care, în anumite împrejurări, trebuie luate în considerare atunci când este vorba despre a aprecia proporționalitatea unei ingerințe în exercitarea libertății de exprimare.

Pentru că în prezentul raport vom analiza și implicațiile asupra libertății de exprimare a noilor modificări la Codul penal, sunt relevante constatările Curții referitoare la discursul separatist.

În general, Curtea consideră că este de esența democrației să permită propunerea și dezbaterile diverselor programe politice, chiar și a celor care pun în discuție modul în care un stat este organizat în prezent, cu condiția ca acestea să nu dăuneze democrației însăși.⁵⁸

Pentru a aprecia dacă o ingerință a fost proporțională, Curtea face distincție între discursul separatist așa-zis pașnic sau democratic și discursul separatist care este legat de săvârșirea de infracțiuni sau de acte care perpetuează violența. Curtea a statuat că o ingerință în libertatea de exprimare a unui lider politic al mișcării separatiste basce franceze a fost proporțională; măsura a vizat o interdicție, valabilă pe toată perioada eliberării sale pe bază de licență, de a difuza lucrări sau de a face orice comentariu public cu privire la infracțiunile pentru care a fost condamnat, având în vedere că reclamantul a

⁵⁷ [Hotărârea CtEDO din 5 aprilie 2022 în cauza NIT S.R.L. v. Moldova](#)

⁵⁸ [Hotărârea CtEDO din 25 mai 1998 în cauza Partidul Socialist și alții v. Turcia](#), para. 47

avut în continuare dreptul de a-și exprima opiniile cu privire la problema bască, atât timp cât nu a menționat aceste infracțiuni specifice.⁵⁹

Curtea ține seama de contextul în care are loc discursul, în special atunci când revendicările separatiste dintr-o anumită regiune sunt însoțite de conflicte armate. Astfel, deși noțiunile de securitate națională și siguranță publică trebuie interpretate în mod restrictiv, Curtea a considerat că aspectele legate de conflictul din Republica Cecenă erau de natură foarte sensibilă și, prin urmare, necesitau o vigilență deosebită din partea autorităților.⁶⁰

Curtea a statuat că, pentru ca o ingerință în libertatea de exprimare să fie justificată, discursul separatist (în special sub formă de sloganuri) trebuie să aibă un impact asupra securității naționale și ordinii publice și să prezinte un pericol clar și iminent în ceea ce privește aceste obiective legitime.⁶¹

Pe lângă standardele instituite de CtEDO, la nivelul Consiliului Europei reprezintă o autoritate Comisia de la Veneția, organ consultativ format din experți independenți în domeniul dreptului constituțional. Pe parcursul anilor, aceasta a adoptat o serie de avize consultative care tratează mai multe aspecte ale libertății de exprimare, iar în scopul prezentului raport menționăm următoarele considerente.

Comisia de la Veneția nu susține liberalismul absolut. Deși nu există nicio îndoială că într-o democrație toate ideile, chiar dacă sunt șocante sau deranjante, ar trebui, în principiu, să fie protejate, este la fel de adevărat că nu toate ideile merită să fie difuzate. Întrucât exercitarea libertății de exprimare implică îndatoriri și responsabilități, este legitim să se aștepte de la fiecare membru al unei societăți democratice să evite pe cât posibil exprimările care exprimă dispreț sau sunt gratuit ofensatoare pentru alții și le încalcă drepturile.⁶²

Pledoaria pentru modificarea Constituției prin mijloace legale ar putea fi considerată, în conformitate cu dreptul intern în cauză, drept o încălcare a ordinii constituționale - totuși, de cele mai multe ori, este o formă acceptabilă de exprimare. În avizul său privind Constituția României, Comisia de la Veneția a subliniat că „în absența unui element de „violență”, interdicția privind exprimarea în favoarea separatismului teritorial (care poate fi considerată drept o exprimare legitimă a opiniilor unei persoane), poate fi considerată ca mergând mai departe decât este permis în temeiul CEDO”. Într-un aviz referitor la legea Azerbaidjanului privind ONG-urile, Comisia de la Veneția a susținut că „pledoaria pașnică pentru o structură constituțională diferită nu sunt considerate acțiuni penale și, dimpotrivă, ar trebui să fie considerate expresii legitime”.⁶³

De asemenea, sunt relevante constatările Comisiei de la Veneția referitoare la garanțiile oferite de state în perioadele de urgență. Împuternicirile de urgență conforme cu statul de drept au garanții integrate importante împotriva abuzurilor: principiile necesității,

⁵⁹ [Hotărârea CtEDO din 12 noiembrie 2015 în cauza Bidart v. Franța](#), para. 42

⁶⁰ [Hotărârea CtEDO din 9 mai 2018 în cauza Stomakhin v. Rusia](#), para. 85-86 și [Hotărârea CtEDO din 3 octombrie 2017 în cauza Dmitriyevskiy v. Rusia](#), para. 87

⁶¹ [Hotărârea CtEDO din 29 noiembrie 2011 în cauza Kılıç și Eren v. Turcia](#), para. 29-30 și [Hotărârea CtEDO din 22 octombrie 2013 în cauza Bülent Kaya v. Turcia](#), para. 42

⁶² [Raportul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2008\)026 din 23 octombrie 2008 privind relația dintre libertatea de exprimare și libertatea religioasă: problema reglementării și urmării penale a blasfemiei, insultei religioase și incitarea la ură religioasă](#), para. 73

⁶³ [Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2015\)015 din 22 iunie 2015 cu privire la legislația privind mass-media \(Legea CLXXXV privind serviciile media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei și legislația privind impozitarea veniturilor din publicitate ale mass-media\) din Ungaria](#), para. 23

proportionalității și caracterului temporar. Respectarea acestor principii trebuie să facă obiectul unui control parlamentar eficient și nepartizan și al unui control judiciar semnificativ de către instanțe independente.⁶⁴

Standarde ale legii penale

Orice infracțiune trebuie să se conformeze cu principiile securității juridice și previzibilității legii penale, precum și a specificității răspunderii penale, și mai exact, infracțiunile penale și pedepsele penale aplicabile trebuie să fie reglementate cu claritate și precizie, astfel încât oricine, fie individual sau cu asistența juridică a unui apărător, să poată să perceapă din formularea normei juridice relevante care fapte sau inacțiuni atrag răspunderea penală și care pedeapsă penală este aplicabilă, în consecință.⁶⁵

Dispozițiile legii penale cu caracter ambiguu sau formulate în mod excesiv de larg lasă spațiu pentru posibilitatea interpretărilor eronate sau aplicării arbitrare a legii de către autorități, având drept impact efectul inducerii unei „stări de intimidare” asupra exercitării drepturilor și libertăților fundamentale, în special atunci când sunt aplicate pentru a sancționa jurnaliștii, apărătorii drepturilor omului, membrii organizațiilor societății civile sau persoanele fizice care își exprimă opiniile sale într-un anumit context social de interes public.

Efectul respectiv de intimidare poate să apară, în exprimarea CtEDO, „atunci când o persoană se „autocenzurează”, din motivul că îi este teamă de aplicarea unor sancțiuni disproporționate sau îi este teamă de a fi urmărită penal, din motivul unei legislații excesiv de larg formulate. Inducerea acestui efect de intimidare este în detrimentul întregii societăți.”⁶⁶

1.3. Uniunea Europeană

Republica Moldova se află la o etapă istorică în calea sa de aderare la Uniunea Europeană (în continuare - UE). După cum a reținut Curtea Constituțională atunci când a interpretat articolul 1 din Constituție, „orientarea spre spațiul valoric democratic european este un element definitoriu al identității constituționale a Republicii Moldova”⁶⁷.

La 23 iunie 2022, Consiliul European a acordat Republicii Moldova statutul de țară candidată⁶⁸, iar la 25 iunie 2024, au fost deschise în mod oficial negocierile de aderare. În iulie 2024, a fost dat startul screening-ului bilateral⁶⁹, adică a procesului în care statul își prezintă legislația, standardele naționale și pașii pe care le-a întreprins și urmează să le întreprindă pentru a implementa *Acquis*-ul UE și a-și alinia legislația în modul corespunzător.

Acquis-ul UE cuprinde totalitatea actelor UE și jurisprudența Curții de Justiție a UE de la Luxemburg. Libertatea de exprimare este consfințită în articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Potrivit acestui articol, „orice persoană are dreptul la

⁶⁴ [Raportul Comisiei de la Venetia nr. CDL-AD\(2020\)014 din 19 iunie 2020 cu privire al respectarea democrației, drepturilor omului și statului de drept în timpul stărilor de urgență: reflecții](#), para. 121

⁶⁵ [Hotărârea CtEDO din 27 ianuarie 2015 în cauza Rohlena v. Republica Cehă](#), para. 50

⁶⁶ [Studiul Consiliului Europei din septembrie 2016 privind libertatea de exprimare și defăimarea](#), pag. 24

⁶⁷ [Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 09.10.2014 privind controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr. 112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere](#), punctul 2 din dispozitivul hotărârii

⁶⁸ [Rubrica Republica Moldova de pe pagina web a Consiliului Uniunii Europene](#)

⁶⁹ [Republica Moldova începe cea de-a doua etapă a negocierilor de aderare la UE - screening-ul bilateral](#)

libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere”. De asemenea, alin. (2) din articolul în discuție stabilește expres că „libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă sunt respectate”.⁷⁰

În conformitate cu articolul 52 alin. (3) din Cartă, sensul și domeniul de aplicare ale acestui drept sunt aceleași cu cele garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin urmare, limitările care îi pot fi impuse nu le pot depăși pe cele prevăzute la articolul 10 alin. (2) din Convenție și, astfel, în jurisprudența Curții de la Strasbourg.

Pertinente sunt Orientările UE în domeniul drepturilor omului privind libertatea de exprimare online și offline. În scopul prezentului raport, menționăm următoarele considerente ale Orientărilor.

UE consideră că libertatea de exprimare constituie o prioritate pentru țările candidate și potențial candidate. Criteriile de la Copenhaga includ libertatea de exprimare și pluralismul mass-mediei în toate elementele sale și toate țările care doresc să adere la Uniune trebuie să dea dovadă de un angajament credibil de a promova libertatea de exprimare, abordând toate aspectele relevante (juridice, de reglementare, judiciare, legate de piață etc.), în cazul în care persistă obstacole în calea libertății de exprimare.⁷¹

Orientările UE conțin și o listă de exemple de acțiuni care pot încălca sau submina exercitarea dreptului la libertatea de opinie și de exprimare, printre care menționăm:

- Restricții legislative: orice restricție asupra libertății de exprimare trebuie prevăzută prin lege, poate fi impusă numai pentru motivele prevăzute în dreptul internațional al drepturilor omului, și trebuie să se conformeze unor criterii stricte de necesitate și proporționalitate. Aplicarea inconsecventă și abuzivă a legislației poate fi utilizată pentru a cenzura critica și dezbaterile privind problemele publice și pentru a promova un climat de teamă și de autocenzură în rândul actorilor mass-media și a publicului larg. Negarea accesului jurnaliștilor și barierele juridice de natură punitivă în calea instituirii sau a exploatării punctelor de difuzare a presei și reglementările care permit o cenzură totală sau parțială, *ex ante* sau *post-facto* și interzicerea anumitor mijloace de comunicare sunt exemple de restricții legislative ale dreptului la libertatea de exprimare;⁷²
- Invocarea abuzivă a moralității publice, a securității naționale sau a protecției „valorilor naționale”: protecția securității naționale poate fi utilizată în mod abuziv în detrimentul libertății de exprimare. Statele trebuie să ia măsurile necesare pentru a se asigura că legile de combatere a terorismului, legile privind trădarea sau dispozițiile similare privind securitatea națională (legile privind secretele de stat, legile privind instigarea la rebeliune împotriva statului etc.) sunt elaborate și aplicate într-un mod care este în conformitate cu obligațiile care le revin în temeiul dreptului internațional al drepturilor omului;⁷³

⁷⁰ [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000](#)

⁷¹ [Orientările UE în domeniul drepturilor omului privind libertatea de exprimare online și offline din 12 mai 2014](#), para. 59

⁷² Ibid., pag. 26

⁷³ [Orientările UE în domeniul drepturilor omului privind libertatea de exprimare online și offline din 12 mai 2014](#), pag. 27

- Restricțiile referitoare la libertatea mass-mediei și la pluralismul acestora: lipsa libertății și a pluralismului mass-mediei poate împiedica libertatea de a primi și de a răspândi informații, care, la rândul său, subminează atât încrederea publicului în mass-media, cât și exercitarea democrației însăși. În plus, lipsa libertății și a pluralismului mass-mediei diminuează capacitatea acestora de a acționa ca un „câine de pază” care deține puterea de a trage la răspundere. De asemenea, ar trebui observat că libertatea de exprimare este strâns legată de structura de finanțare care permite o reală independență, atât pentru mass-media publice, cât și cele private. Piețele de media echitabile și independente sunt esențiale pentru exercitarea dreptului la liberă exprimare. Activitatea de reglementare nu ar trebui să fie utilizată pentru a configura peisajul mediatic în funcție de gustul anumitor grupuri de interese sau al celor aflați timp îndelungat la putere, excluzând alte grupuri sau poziții din dezbaterea publică;⁷⁴
- Lipsa de independență a organismelor de reglementare: independența organismelor de reglementare față de influența guvernamentală este o condiție vitală pentru dezvoltarea unor mijloace de comunicare în masă libere și independente. Procedurile de desemnare și de numire pentru toți membrii organismelor de reglementare ar trebui să urmeze normele menite să protejeze independența și imparțialitatea acestora. Organismele naționale de reglementare nu ar trebui să fie supuse nici unor interferențe politice directe și ar trebui să aibă o obligație pozitivă de a proteja drepturile omului, inclusiv libertatea de exprimare.⁷⁵

Un document esențial la nivelul UE este Regulamentul european privind libertatea mass-mediei. În acest sens, menționăm prevederile articolului 21 care stabilește că măsurile legislative, de reglementare sau administrative luate de un stat membru care pot afecta pluralismul mass-mediei sau independența editorială a furnizorilor de servicii mass-media care își desfășoară activitatea pe piața internă sunt justificate în mod corespunzător și proporționale. Aceste măsuri sunt motivate, transparente, obiective și nediscriminatorii.⁷⁶

Orice procedură națională utilizată în scopul adoptării unei măsuri administrative, astfel cum se menționează mai sus, respectă termene stabilite în prealabil. Astfel de proceduri se desfășoară fără întârzieri nejustificate.⁷⁷

Orice furnizor de servicii mass-media care este supus unei măsuri de reglementare sau administrative care îl privește în mod individual și direct are dreptul la o cale de atac împotriva măsurii respective în fața unui organism de apel. Organismul respectiv, care poate fi o instanță, este independent de părțile implicate și de orice intervenție externă sau presiune politică de natură să pună în pericol evaluarea sa independentă

⁷⁴ Ibid., pag. 28-29

⁷⁵ Ibid., pag. 29

⁷⁶ [Regulamentul \(UE\) 2024/1083 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 aprilie 2024 de stabilire a unui cadru comun pentru serviciile mass-media în cadrul pieței interne și de modificare a Directivei 2010/13/UE \(Regulamentul european privind libertatea mass-mediei\)](#), articolul 21 alin. (1)

⁷⁷ [Regulamentul \(UE\) 2024/1083 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 aprilie 2024 de stabilire a unui cadru comun pentru serviciile mass-media în cadrul pieței interne și de modificare a Directivei 2010/13/UE \(Regulamentul european privind libertatea mass-mediei\)](#), articolul 21 alin. (2)

a chestiunilor care îi sunt sesizate. Acesta dispune de expertiza corespunzătoare pentru a-i permite să își îndeplinească funcțiile în mod eficace și în timp util.⁷⁸

De asemenea, nu putem să nu menționăm hotărârea Tribunalului General al Uniunii Europene în cauza *RT France v Consiliul* din 27 iulie 2022.

Prin decizia și regulamentul din 1 martie 2022, Consiliul Uniunii Europene a adoptat măsuri restrictive menite să interzică, până la 31 iulie 2022, activitățile de difuzare ale anumitor instituții mass-media, inclusiv RT France, în interiorul sau către Uniunea Europeană. Potrivit Consiliului, Federația Rusă s-a angajat într-o campanie de propagandă care justifică și sprijină agresiunea sa împotriva Ucrainei, vizând societatea civilă din Uniunea Europeană și din țările învecinate, prin denaturarea și manipularea gravă a faptelor și, în acest scop, prin utilizarea anumitor mijloace de informare în masă aflate sub controlul direct sau indirect al conducerii Federației Ruse drept canale ale acestei campanii de propagandă. RT France a formulat o acțiune în anulare în fața Tribunalului împotriva actelor Consiliului.⁷⁹

În privința caracterului adecvat al restrângerilor, Tribunalul a considerat că, ținând seama de puterea largă de apreciere de care dispune Consiliul în acest domeniu, acesta a putut aprecia în mod valabil că măsurile restrictive în cauză, care vizau canale mass-media controlate de Federația Rusă ce desfășurau acțiuni de propagandă în favoarea invaziei militare a Ucrainei de către aceasta, erau susceptibile să protejeze ordinea și securitatea publică a Uniunii și să mențină integritatea dezbaterii democratice în cadrul societății europene, pacea și securitatea internațională.⁸⁰

Interdicția temporară de difuzare a conținuturilor RT France, ca măsură care se înscrie în cadrul unui răspuns rapid, unificat, gradual și coordonat, instituit în temeiul unei serii de măsuri restrictive, constituie de asemenea o măsură adecvată pentru atingerea obiectivului de a exercita o presiune maximă asupra autorităților ruse, pentru ca acestea să pună capăt acțiunilor și politicilor lor de destabilizare a Ucrainei, precum și agresiunii militare împotriva acestei țări.⁸¹

În consecință, Tribunalul a reținut că măsurile restrictive în cauză sunt adecvate pentru atingerea obiectivelor de interes general urmărite de Uniune.⁸²

În privința caracterului necesar al restrângerilor, Tribunalul a verificat dacă alte măsuri mai puțin constrângătoare ar fi permis atingerea obiectivelor de interes general urmărite de Uniune.⁸³

În această privință, Tribunalul a constatat că, ținând seama de natura postului de informații în flux continuu al reclamantei, măsuri alternative și mai puțin restrictive,

⁷⁸ Ibid., articolul 21 alin. (3)

⁷⁹ [Comunicatul de presă al Curții de Justiție a Uniunii Europene nr. 132/22 din 27 iulie 2022 privind cauza RT France împotriva Consiliului Uniunii Europene](#)

⁸⁰ [Hotărârea Tribunalului General al Uniunii Europene din 27 iulie 2022 în cauza nr. T-125/22, RT France împotriva Consiliului Uniunii Europene](#), para. 193

⁸¹ [Hotărârea Tribunalului General al Uniunii Europene din 27 iulie 2022 în cauza nr. T-125/22, RT France împotriva Consiliului Uniunii Europene](#), para. 194

⁸² Ibid., para. 195

⁸³ Ibid., para. 196

precum interdicția de difuzare în anumite țări ale Uniunii sau o interdicție limitată la anumite modalități de difuzare a programelor, precum și limitarea la anumite tipuri de conținuturi sau chiar obligația de a pune un banner sau chiar un avertisment, nu permiteau atingerea într-o manieră la fel de eficientă a obiectivelor urmărite, și anume oprirea amenințărilor directe la adresa ordinii și securității publice a Uniunii și exercitarea unei presiuni maxime asupra autorităților rusești pentru ca acestea să pună capăt agresiunii militare împotriva Ucrainei. Alte măsuri nu ar fi atins același rezultat, din moment ce unele dintre ele, precum interdicția de difuzare a anumitor conținuturi, fiind vorba despre un post de informații în flux continuu, ar fi fost practic imposibil de pus în aplicare, în timp ce altele, precum obligația de a pune un banner sau chiar un avertisment, ar fi avut o eficacitate limitată.⁸⁴

În special, Tribunalul a arătat, pe de o parte, că măsurile restrictive în cauză se înscriu într-un context extraordinar și de extremă urgență, determinat în special de intensificarea agresiunii militare împotriva Ucrainei, și, pe de altă parte, că acestea fac parte integrantă dintr-o serie de măsuri de o anvergură inedită, adoptate de Consiliu în perioada dintre ultima săptămână a lunii februarie și începutul lunii martie 2022, pentru a contracara, cu instrumentele pașnice de care dispune Uniunea, agresiunea militară a Federației Ruse împotriva Ucrainei, pentru a o descuraja pe aceasta să continue o asemenea agresiune și pentru a proteja astfel frontierele Uniunii. În cadrul strategiei globale de răspuns rapid, unificat, gradual și coordonat puse în aplicare de Uniune, adoptarea unor asemenea măsuri, în măsura în care răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune, poate fi considerată ca fiind necesară.⁸⁵

În plus, Tribunalul a observat că acoperirea intensivă a primelor zile ale agresiunii militare împotriva Ucrainei constituia fără îndoială un moment crucial în care acțiunile unui canal mass-media precum reclamanta erau susceptibile să intensifice și să aibă o influență nocivă semnificativă asupra opiniei publice din Uniune prin operațiunile sale de manipulare și de influență ostilă, ținând seama de conținutul emisiunilor difuzate de reclamantă menționate mai sus, care urmăreau să justifice și să sprijine agresiunea împotriva Ucrainei săvârșită de Federația Rusă. Într-un asemenea context, Consiliul a putut să considere în mod întemeiat că era esențial ca Uniunea să intervină încă din primele zile ale declanșării acestei agresiuni, interzicând printre altele difuzarea de conținuturi de către reclamantă, în scopul suspendării temporare a unui astfel de vector de propagandă pe teritoriul Uniunii în favoarea agresiunii militare împotriva Ucrainei.⁸⁶

În consecință, Tribunalul a reținut că Consiliul nu a săvârșit nicio eroare de apreciere atunci când a considerat că măsuri mai puțin constrângătoare nu ar fi permis atingerea obiectivelor urmărite.⁸⁷

⁸⁴ Ibid., para. 197

⁸⁵ Ibid., para. 198

⁸⁶ [Hotărârea Tribunalului General al Uniunii Europene din 27 iulie 2022 în cauza nr. T-125/22, RT France împotriva Consiliului Uniunii Europene](#), para. 199

⁸⁷ Ibid., para. 200

1.4. Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (în continuare - OSCE) este o organizație internațională pentru securitate, respectiv vom trece în revistă aspectele referitoare la protecția integrității teritoriale și a suveranității statelor și a dreptului popoarelor la autodeterminare în baza dreptului internațional.

Dreptul internațional recunoaște dreptul statelor de a lua măsuri pentru protecția integrității sale teritoriale și a suveranității. Acest drept este consacrat în dispozițiile unui șir de tratate și declarații internaționale, inclusiv în textul Actului Final de la Helsinki din 1975.⁸⁸

Actul Final de la Helsinki conține zece principii cheie, inclusiv principii care în mod specific fac referire la suveranitate și integritatea teritorială (Principiile I și IV), și principiile ce vizează dreptul la egalitate și autodeterminare a popoarelor (Principiul VIII).⁸⁹

Suveranitatea este capacitatea unui stat de a exercita autoritatea supremă asupra teritoriului și a poporului său, fără ingerințe externe nejustificate. Respectarea integrității teritoriale înseamnă că statele nu ar trebui să întreprindă acțiuni de promovare a mișcărilor secesioniste sau să promoveze reconfigurarea hotarelor altor state, dar nici să impună modificări ale configurației hotarelor unui stat prin uzul forței.⁹⁰

Orice limitare a drepturilor fundamentale pe care statele membre OSCE și-au asumat angajamentul să le respecte trebuie să fie în conformitate cu criteriile stipulate de instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului. În special, orice limitări ale exercitării drepturilor la libertatea de exprimare, de adunare pașnică și de asociere ce pot fi vizate prin acțiunile de sancționare a „separatismului” trebuie să fie (i) „reglementate prin lege” și să fie clare, accesibile și previzibile; (ii) să urmărească „un scop legitim” reglementat de dreptul internațional în domeniul drepturilor omului cu referire la dreptul vizat; (iii) să fie „necesare într-o societate democratică”, să răspundă unei nevoi sociale presante și să fie proporționale scopului urmărit; și (iv) să nu fie discriminatorii.⁹¹

Angajamentele asumate în cadrul OSCE, de asemenea, subliniază că „deplina respectare a drepturilor omului, inclusiv a persoanelor aparținând minorităților naționale, în afară de faptul că acesta constituie un scop în sine, ar putea să rezulte nu în subminarea, dar în consolidarea integrității teritoriale și a suveranității”.⁹²

⁸⁸ [Actul final de la Helsinki din 1 august 1975](#), articolul IV, care prevede: „Statele participante vor respecta integritatea teritorială a fiecăruia dintre statele participante. În consecință, ele se vor abține de la orice acțiune incompatibilă cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite împotriva integrității teritoriale, independenței politice sau unității oricărui stat participant și, în special, de la orice acțiune de acest fel care constituie o amenințare sau o utilizare a forței. Statele participante se vor abține, de asemenea, de a face teritoriul altor state participante obiectul unei ocupații militare sau al altor măsuri directe sau indirecte de forță care contravin dreptului internațional, sau obiectul unei achiziții prin intermediul unor astfel de măsuri sau al amenințării cu acestea. Nici o astfel de ocupație sau achiziție nu va fi recunoscută ca fiind legală.”

⁸⁹ [Comentariul OSCE din 4 decembrie 2023 cu privire la incriminarea „separatismului” și a infracțiunilor conexe în Republica Moldova](#), para. 10

⁹⁰ [Comentariul OSCE din 4 decembrie 2023 cu privire la incriminarea „separatismului” și a infracțiunilor conexe în Republica Moldova](#), para. 10

⁹¹ [Comentariul OSCE din 4 decembrie 2023 cu privire la incriminarea „separatismului” și a infracțiunilor conexe în Republica Moldova](#), para. 16

⁹² [Documentul OSCE de la Istanbul din 1999, Carta pentru securitate europeană: III. Răspunsul nostru comun](#), para. 19

Una dintre instituțiile relevante ale OSCE este reprezentantul OSCE pentru libertatea presei. Reprezentantul este mandatat să observe evoluțiile mass-media în statele participante și să susțină și să promoveze respectarea deplină a principiilor și angajamentelor Organizației în ceea ce privește libertatea de exprimare și libertatea mass-media.⁹³

Dreptul la libertatea de exprimare nu este conceput pentru a îndemna la agresiune, pentru a răspândi o retorică plină de ură care servește discriminării, dușmăniei sau violenței.⁹⁴

Dacă este pusă în aplicare printr-o manieră judiciară care respectă statul de drept, interzicerea propagandei pentru război și ură ajută și nu restricționează libertatea de exprimare. Sunt necesare definiții clare ale infracțiunilor și o bază solidă în acte normative.⁹⁵

Trebuie să existe o opunere în privința încercărilor arbitrare de a restrânge pluralismul mass-media. Libertatea mass-media depinde de un peisaj media sănătos, vibrant și competitiv, care include voci ce oferă o varietate de știri și opinii în diferite limbi, provenind din diferite țări. În orice moment, și mai ales în perioade dificile, blocarea nu este soluția; mai multe dezbateri sunt soluția.⁹⁶

De asemenea, este pertinent de menționat constatările OSCE enunțate în cadrul Raportului final al Misiunii BIDD de Observare a Alegerilor cu privire la alegerile locale din 5 noiembrie 2023, printre care menționăm următoarele.

Măsurile de restricționare a libertății de exprimare ar trebui să fie potrivite și proporționale, menite să atingă un scop legitim prin aplicarea măsurilor cele mai puțin restrictive. Măsurile de tip suspendare sau retragere a drepturilor de difuzare ar trebui să fie aplicate doar dacă radiodifuzorul a comis încălcări grave și repetate a unei restricții legitime aplicate de regulatorul media sau de instanță.⁹⁷

Măsura de interzicere a difuzării de conținut ar trebui să fie permisă doar în conformitate cu testul pentru restricționarea dreptului la libera exprimare în temeiul dreptului internațional, și anume că este prevăzută prin lege, contribuie la atingerea scopurilor legitime, este necesară și proporțională în vederea protecției acestor scopuri.⁹⁸

⁹³ [Mandatul reprezentantului OSCE pentru libertatea presei](#)

⁹⁴ [Materialul privind „Propaganda și libertatea mass-media” al Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei](#), pag. 66

⁹⁵ Ibid., pag. 65

⁹⁶ [Comunicatul Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei privind blocarea canalelor de televiziune](#)

⁹⁷ [Raportul final al Misiunii BIDD de Observare a Alegerilor cu privire la alegerile locale din 5 noiembrie 2023](#), pag. 24

⁹⁸ Ibid., pag. 25

2. ANALIZA MĂSURILOR RECENTE ALE AUTORITĂȚILOR REPUBLICII MOLDOVA CU IMPACT ASUPRA LIBERTĂȚII DE EXPRIMARE

2.1. Deciziile de suspendare a activității serviciilor media audiovizuale de televiziune

La 16 decembrie 2022, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova (în continuare - CSE) a emis Dispoziția nr. 54, sprijinindu-se pe articolul 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, care stabilește atribuțiile pe care le are pe durata stării de urgență.

CSE a luat mai multe decizii prin Dispoziția nr. 54, inclusiv următoarea, prevăzută la punctul 9:

„Prin derogare de la art. 84 alin. (1) din Codul Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174/2018 și Capitolul XXII³ din Codul de procedură civilă nr. 225/2003, în scopul protejării spațiului informațional național și prevenirii riscului de dezinformare prin răspândirea informațiilor false sau a tentativelor de manipulare a opiniei publice, având la bază lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale, prevăzută în Anexa nr. 1 la Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 45/2022, și informațiile disponibile privind controlul exercitat de acestea asupra unor furnizori de servicii media, precum și multiplele constatări din rapoartele de monitorizare ale Consiliului Audiovizualului privind încălcările Codului Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova, implicit aplicarea sancțiunilor pentru lipsa unei informări corecte în reflectarea evenimentelor naționale, dar și a războiului din Ucraina, pe perioada stării de urgență se suspendă licența de emisie pentru următoarele servicii media audiovizuale de televiziune: [Primul în Moldova, RTR Moldova, Accent TV, NTV Moldova, TV6, Orhei TV]”.⁹⁹

De asemenea, la 30 octombrie 2023, CSE a emis Dispoziția nr. 91 prin care a completat lista serviciilor media audiovizuale de televiziune prevăzute la punctul 9 menționat mai sus, cu următoarele alte șase entități: ORIZONT TV, ITV, Prime TV, Publika TV, CANAL 2 și CANAL 3.¹⁰⁰

Astfel, licențele a 12 servicii media audiovizuale de televiziune din Republica Moldova au fost suspendate prin intermediul dispozițiilor CSE pe perioada stării de urgență.

În conformitate cu prevederile articolului 84 din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, competența de a dispune suspendarea licențelor de emisie îi revine exclusiv Consiliului Audiovizualului, doar după ce au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute în alin. (4)–(8¹) din același articol.

Potrivit articolului 83 din același Cod, deciziile adoptate de către Consiliul Audiovizualului în cadrul desfășurării activității de control sunt constituite din partea descriptivă, motivarea și dispozitivul. În motivare se indică încălcările depistate în urma efectuării controlului sau lipsa acestora, argumentele și probele pe care se întemeiază

⁹⁹ [Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 54 din 16 decembrie 2022](#), punctul 9

¹⁰⁰ [Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023](#), punctul 1

concluziile privind rezultatele controlului, precum și prevederile legale de care s-a condus Consiliul Audiovizualului.

Mai mult, potrivit aceluiași articol 83, Consiliul Audiovizualului desfășoară ședințe publice cu audierea subiecților interesați, *i.e.* reprezentanții autorității publice care a depus sesizarea, persoană fizică sau juridică care a depus petiția ori reprezentanții acestora împuterniciți prin procură, reprezentanții organizației societății civile care a depus sesizarea, precum și reprezentanții furnizorului de servicii media, furnizorului serviciilor de platformă de partajare a materialelor video și distribuitorului de servicii media. O excepție de la participarea subiecților interesați este dacă a fost respectată procedura informării prealabile a acestora.

Aceste prevederi vin să asigure o transparență în procesul decizional cu privire la aplicarea sancțiunilor, inclusiv a suspendării licențelor de emisie. Părțile interesate își pot exprima argumentele și prezenta poziția cu privire la cele invocate, iar autoritatea competentă este ținută să pronunțe decizii motivate.

Totuși, CSE a derogat de la aceste prevederi și a dispus suspendarea licențelor de emisie fără a audia reprezentanții serviciilor media audiovizuale de televiziune și fără a motiva în mod detaliat decizia luată. Nu este clar care sunt acele „multiple constatări din rapoartele de monitorizare ale Consiliului Audiovizualului privind încălcările Codului Serviciilor Media Audiovizuale al Republicii Moldova, implicit aplicarea sancțiunilor pentru lipsa unei informări corecte în reflectarea evenimentelor naționale” și de ce aceste constatări nu au fost făcute publice pentru a asigura încrederea publicului în imparțialitatea și obiectivitatea deciziilor luate de CSE.

Mai mult, această derogare a fost făcută în baza prevederilor articolului 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Este important de menționat că dispunerea suspendării licențelor de emisiune nu este prevăzută în lista atribuțiilor CSE de la acest articol. Prin urmare, deducem că în luarea acestei decizii fundamentul a fost prevederea de la articolul 22 alin. (1) lit. i) care stabilește că CSE „exercită alte atribuții necesare”.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare - CtEDO), orice ingerință în exercitarea libertății de exprimare trebuie să întrunească cumulativ următoarele cerințe pentru a fi considerată legitimă din perspectiva Convenției:

- Să fie prevăzută de lege;
- Să urmărească să protejeze unul dintre scopurile legitime în sensul art. 10 alin. (2) din Convenție;
- Să fie necesară într-o societate democratică.

Curtea a reiterat că expresia „prevăzută de lege” impune ca măsura contestată să aibă un temei în dreptul intern. Aceasta se referă, de asemenea, la calitatea legii în cauză, care trebuie să fie accesibilă persoanelor interesate și previzibilă în ceea ce privește efectele sale, adică să fie formulată cu suficientă precizie pentru a le permite persoanelor interesate - dacă este necesar, cu ajutorul unor sfaturi adecvate - să prevadă, într-un grad rezonabil în funcție de circumstanțe, consecințele pe care le poate implica o anumită acțiune și să își reglementeze comportamentul. Expresia „prevăzută de lege” implică, printre altele, faptul că dreptul intern trebuie să fie suficient de previzibil în termenii săi pentru a le oferi persoanelor o indicație adecvată cu privire la circumstanțele și condițiile

în care autoritățile sunt îndreptățite să recurgă la măsuri care afectează drepturile lor care reiese din Convenție.¹⁰¹

Pentru ca dreptul intern să îndeplinească aceste cerințe, el trebuie să ofere o măsură de protecție juridică împotriva interferențelor arbitrare ale autorităților publice cu drepturile garantate de Convenție. În domeniile care afectează drepturile fundamentale, ar fi contrar preeminenței dreptului, unul dintre principiile de bază ale unei societăți democratice consacrate de convenție, ca o putere discreționară acordată executivului să fie exprimată în termeni de putere nelimitată. În consecință, legea trebuie să indice cu suficientă claritate domeniul de aplicare al unei astfel de marje de apreciere conferite autorităților competente și modul de exercitare a acesteia.¹⁰²

Autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, prin natura lor, fac parte din puterea executivă¹⁰³, iar în lumina acestei jurisprudențe a CtEDO constatăm că în cazul dispozițiilor nr. 54 și 91 ale CSE, în partea în care au dispus suspendarea licențelor de emisie a celor 12 servicii media audiovizuale de televiziune, acestea au constituit o ingerință în libertatea de exprimare a acestor entități care nu era prevăzută de lege, deoarece CSE nu dispune de asemenea atribuție în sensul articolului 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit. Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului.¹⁰⁴

Mai mult, nu este clar și nu s-a oferit vreo explicație de ce era necesară intervenția CSE într-o chestiune care putea fi abordată de Consiliul Audiovizualului care este autoritatea competentă la nivel național în domeniul supravegherii și controlului spațiului audiovizual al Republicii Moldova.

Este relevant de menționat următoarele considerente ale Misiunii BIDDО de Observare a Alegerilor din Raportul final cu privire la alegerile locale din 5 noiembrie 2023:

„Deși un număr de interlocutorii MOA BIDDО au criticat dispozițiile CSE de a suspenda licențele de emisie ale posturilor TV, ca slab întemeiate din punct de vedere al legii, mulți actori consideră că aceste acțiuni au fost legitime și proporționale ca răspuns la dezinformarea difuzată de aceste posturi TV, ceea ce ei au considerat o amenințare la securitatea națională. Totuși, conform dreptului internațional al drepturilor omului, dezinformarea sau informarea falsă nu constituie motive legitime pentru restricționarea libertății de

¹⁰¹ [Hotărârea CtEDO din 6 octombrie 2020 în cauza Karastelev și Alții v. Federația Rusă](#), para. 78

¹⁰² Ibid., para. 79

¹⁰³ [Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență](#), para. 110

¹⁰⁴ [Avizul Comisiei de la Venetia nr. CDL-AD\(2006\)015 din 4 aprilie 2006 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență](#), para. 7 și 35

exprimare atâta timp cât aceste acțiuni nu promovează „factor de națiune, rasă sau religie, ură, ce constituie instigare la ostilitate, violență și discriminare, sau „propaganda pentru război.” Mai mult, CA a avut autoritatea să ia astfel de măsuri legale, adiționale și graduale împotriva acestor posturi TV, unele din care au fost sancționate în rânduri repetate în trecut pentru reflectare mediatică inexactă.”¹⁰⁵

Mai mult, în acest raport Misiunea BIDDО de Observare a Alegerilor a mai evidențiat faptul că împuternicirile extinse ale CSE și lipsa unui mecanism de control asupra dispozițiilor sale trezeau îngrijorări.¹⁰⁶

De asemenea, cu privire la cerința protejării unuia dintre scopurile legitime în sensul art. 10 alin. (2) din Convenție, CSE a invocat „protejarea spațiului informațional național și prevenirea riscului de dezinformare prin răspândirea informațiilor false sau a tentativelor de manipulare a opiniei publice”. Totodată, constatăm că nu se oferă vreo explicație sau vreun motiv suficient care să stabilească că activitatea celor 12 entități media prezintă pericol pentru spațiul informațional național. Or, atunci când examinează cea de-a treia cerință și stabilește dacă ingerința a fost proporțională scopului urmărit, CtEDO evaluează dacă motivele invocate de autoritățile naționale în justificarea ingerinței erau relevante și suficiente. În acest sens, Curtea trebuie să se asigure că autoritățile naționale au aplicat standarde conforme cu principiile enunțate la articolul 10 și, în plus, că s-au bazat pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante.¹⁰⁷

Cu titlu de exemplu, în Letonia, autoritatea cu competențe exprese în domeniul supravegherii și controlului asupra activității serviciilor media audiovizuale de televiziune a dispus interzicerea activității a două entități media, pe o perioadă de timp limitată de 1 an și 4 ani, pronunțând decizii motivate care prezintă și evaluează faptele și circumstanțele care au condus la această interzicere.¹⁰⁸

Or, în cazul Dispozițiilor CSE menționate, constatăm că lipsește o motivare care să relateze toate elementele pertinente pentru a justifica adoptarea unor asemenea măsuri care constituie o ingerință gravă în libertatea de exprimare, ceea ce poate genera dubii și neîncrederea publicului în legitimitatea acestor decizii.

Practica statelor arată că cele mai grave încălcări ale drepturilor omului tind să aibă loc în contextul stărilor de urgență și că statele pot fi înclinate, sub pretextul unei stări de urgență, să își folosească puterea de derogare în alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât cea justificată de exigența situației.¹⁰⁹

Securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, precum și siguranța funcționarilor și a populației sale sunt interese publice și private vitale care merită protejate și care pot conduce la o derogare temporară de la anumite drepturi ale omului și la o împărțire extraordinară a competențelor. Cu toate acestea, guvernele autoritare au abuzat de

¹⁰⁵ [Raportului final al Misiunii BIDDО de Observare a Alegerilor cu privire la alegerile locale din 5 noiembrie 2023](#), pag. 23-24

¹⁰⁶ [Raportului final al Misiunii BIDDО de Observare a Alegerilor cu privire la alegerile locale din 5 noiembrie 2023](#), pag. 2

¹⁰⁷ [Hotărârea CtEDO din 16 ianuarie 2018 în cauza Saygılı și Karataş v. Turcia](#), para. 29

¹⁰⁸ [Decizia Consiliului Național al Presei Electronice nr. 86/1-2 privind restricționarea difuzării programului „Rossiyskiy Informatsionnyy Kanal Rossiya – 24” pe teritoriul Letoniei și Decizia Consiliului Național al Presei Electronice nr. 68/1-2 privind restricționarea difuzării programului „Rossija RTR” pe teritoriul Letoniei](#)

¹⁰⁹ [Avizul Comisiei de la Venetia nr. CDL-AD\(2016\)006 din 14 martie 2016 cu privire la proiectul legii constituționale cu privire la „protecția națiunii”](#), para. 71

puterile de urgență pentru a se menține la putere, pentru a reduce la tăcere opoziția și pentru a restricționa drepturile omului în general. Prin urmare, este esențial să se stabilească limite stricte privind durata, circumstanțele și domeniul de aplicare al acestor puteri.¹¹⁰

Potrivit Curții Constituționale, autoritățile au obligația constituțională generală de a-și motiva propriile decizii, care poate fi dedusă din articolul 54 din Constituție și din standardele constituționalismului european, dictate de cultura justificării, în care fiecare exercițiu al puterii trebuie justificat.¹¹¹

Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 6 iunie 2012 este foarte importantă în acest sens. În această hotărâre, Curtea a reținut că prevederile alin. (8) al articolului 38 din Codul audiovizualului referitoare la executarea imediată, până la adresarea în instanță, a deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind suspendarea și retragerea licenței contravin nu numai principiilor de bază referitoare la activitatea de întreprinzător, dar și garanțiilor constituționale privind dreptul de proprietate al fondatorilor instituțiilor audiovizualului și protecția acesteia, consacrate în articolul 46 din Constituție, reprezentând „o interferență în dreptul de a se bucura de proprietate”, având în vedere efectul imediat al acestor decizii și, drept urmare, împiedicarea titularului de a-și continua afacerea, precum și faptul că deținătorul licenței, reieșind din jurisprudența CEDO, are o „speranță rezonabilă și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe”, pentru care considerente Curtea a apreciat ca fiind neconstituționale prevederile contestate în această parte.¹¹²

Astfel, Curtea a reținut că executarea imediată a sancțiunii în forma suspendării sau a retragerii licenței nu este justificată în raport cu un interes major al societății.¹¹³

În acest sens, notăm că există modele în Uniunea Europeană în care efectele deciziilor de suspendare și/sau revocare a licenței sunt suspendate o dată cu contestarea lor pe cale judiciară. În acest sens menționăm Cehia¹¹⁴, Lituania¹¹⁵, Luxemburg¹¹⁶ și Slovacia¹¹⁷. Există alte sisteme în care decizia de suspendare a efectelor este luată de instanța de judecată, cum ar fi Austria¹¹⁸, Bulgaria¹¹⁹ și România¹²⁰.

Mai mult, legislațiile unor state ale Uniunii Europene stabilesc și un termen restrâns în care instanța de judecată trebuie să se expună asupra legalității deciziilor de suspendare

¹¹⁰ [Compilația avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția nr. CDL-PI\(2020\)003 din 16 aprilie 2020 cu privire la stările de urgență](#), pag. 4

¹¹¹ [Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 3 octombrie 2023 pentru controlul constituționalității articolului 16 alin. \(2\) lit. e\) din Codul electoral](#), para. 50

¹¹² [Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 6 iunie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006](#), para. 62

¹¹³ [Ibid.](#), para. 60

¹¹⁴ [Legea Cehiei cu privire la funcționarea difuzării radio și de televiziune](#), articolul 65 alin. (1)

¹¹⁵ [Legea Lituaniei privind furnizarea de informații către public](#), articolul 31 alin. (17)

¹¹⁶ [Legea Luxemburgului cu privire la organizarea jurisdicțiilor în ordine administrativă](#), articolul 9-1

¹¹⁷ [Legea Slovaciei cu privire la transmisiune și retransmisiune](#), articolul 64 alin. (7) și (8)

¹¹⁸ [Legea Austriei cu privire la procedura curții administrative](#), articolul 22

¹¹⁹ [Codul de procedură administrativă al Bulgariei](#), articolul 190 alin. (1)

¹²⁰ [Legea audiovizualului al României](#), articolul 95² alin. (2)

și/sau revocare a licențelor de emisie. Menționăm următoarele: Cehia – 90 de zile¹²¹, Franța – 3 luni¹²², România – 15 zile¹²³.

Mai mult, Curtea Constituțională a reținut că Consiliul Audiovizualului este un organ susceptibil politizării, iar decizia acesteia de a suspenda sau retrage licența unui radiodifuzor poate duce la instaurarea cenzurii sau autocenzurii, ambele la fel de periculoase pentru libertatea de exprimare și dreptul la informație al publicului. Decizia de a „suspenda” licența unui radiodifuzor are același efect ca și „suprimarea” ei.¹²⁴

Astfel, în baza celor reținute de Înalta Curte, deducem că instanța de judecată este cea mai bine plasată pentru a se expune asupra încălcării sau neîncălcării legislației în domeniul audiovizual de către un serviciu media audiovizual de televiziune, deoarece beneficiază de garanții de independență, este ținută de standardele Convenției Europene a Drepturilor Omului sub aspectul garanțiilor procedurale și nu este susceptibilă de a fi influențată politic.

În cele din urmă remarcăm că, odată cu încetarea stării de urgență la 31 decembrie 2023, licențele de emisie ale serviciilor media audiovizuale de televiziune au rămas suspendate, cu excepția RTR Moldova¹²⁵ și NTV Moldova¹²⁶ care au renunțat la licențele lor de emisie. Această decizie a fost luată de Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională.¹²⁷

2.2. Noul mecanism de suspendare a activității serviciilor media audiovizuale de televiziune

Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională (în continuare - CPPIIN) a fost instituit prin Hotărârea de Guvern nr. 585/2016. Funcțiile de bază ale Consiliului sunt: promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, precum și a celor de importanță pentru securitatea statului pe principii de transparență, pentru a asigura utilizarea eficientă a oportunităților de investiții.

Promovarea proiectelor investiționale de importanță națională se realizează în conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională (Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 585/2016).

Totodată, examinarea proiectelor investiționale de importanță pentru securitatea statului se realizează în conformitate cu prevederile Legii nr. 174/2021, privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului și Regulamentul cu privire la modul de examinare și aprobare prealabilă a investițiilor de importanță pentru securitatea statului (Anexa nr. 3 la Hotărârea Guvernului nr. 585/2016).¹²⁸

¹²¹ [Legea Cehiei cu privire la funcționarea difuzării radio și de televiziune](#), articolul 65 alin. (1)

¹²² [Legea Franței cu privire la libertatea de comunicare](#), articolul 42-9

¹²³ [Legea audiovizualului al României](#), articolul 95² alin. (1)

¹²⁴ [Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 6 iunie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006, para. 74-75](#)

¹²⁵ [Comunicatul de presă al Consiliului Audiovizualului din 28 decembrie 2023](#)

¹²⁶ [Comunicatul de presă al Consiliului Audiovizualului din 31 octombrie 2023](#)

¹²⁷ [Procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, punctul 5](#)

¹²⁸ [Rubrica „Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională” de pe pagina web oficială a Guvernului Republicii Moldova](#)

În cadrul unei ședințe a CPPIIN din 27 decembrie 2023, a fost luată, printre altele, decizia de a suspenda actele permissive ale companiilor care dețin acele servicii media audiovizuale de televiziune care au fost suspendate de către CSE, decizie care a condus, astfel, la suspendarea activității acestor servicii.

Potrivit Procesului-verbal al ședinței CPPIIN menționată, s-au reținut următoarele:

„[...] a fost pusă în discuție activitatea companiilor din domeniul emisiilor de televiziune/serviciile audiovizuale, care conform art. 4 a Legii nr. 174/2021 se încadrează în domeniile de importanță pentru securitatea statului.

Potrivit datelor oficiale, în domeniul emisiilor de televiziune/serviciile audiovizuale activează 94 agenți economici (investitori). În pofida prevederilor art. 7 și art. 13 alin. (1) ale Legii 174/2021, agenții economici în cauză nu dețin aprobarea prealabilă a Consiliului și nu informează Consiliul despre survenirea circumstanțelor noi legate de beneficiarii efectivi.

Totodată, situația curentă în domeniul media audiovizual denotă existența cazurilor de activitate investițională cu ignorarea restricțiilor în realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului stabilite în art. 6 din Legea nr. 174/2021. Astfel, Serviciul de Informații și Securitate a identificat neconcordanțe la următoarele companii:

- SRL „Telesistem TV”
- SRL „Media Resurse”
- SRL „Archidoc Group”
- SRL „Media Pro Group”
- SRL „General Media Group Corp”
- SRL „Telestar Media”

Domnul Musteață¹²⁹ a evidențiat faptul că, în urma evaluărilor realizate, au fost relevate conexiuni dintre companiile mediatice și investitorii/beneficiarii efectivi apreciați ca persoane eligibile de a fi încadrate în lista cu restricții privind realizarea investițiilor în domeniile de importanță pentru securitatea statului. Astfel, în calitate de beneficiari efectivi ai companiilor nominalizate sunt Ilan ȘOR și Vladimir PLAHOTNIUC, care sunt:

- implicate în activități de spălare a banilor;
- se află sub urmărire penală pentru infracțiuni grave sau deosebit de grave;
- condamnate pentru acțiuni de corupție, spălare a banilor;
- implicate în activități care afectează securitatea statului sau ordinea publică, etc.

Urmare a celor expuse, în conformitate cu prevederile Legii nr. 174/2021 și Hotărârea Guvernului nr. 585/2016 cu privire la Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, Serviciul de Informații și Securitate a propus:

- inițierea procesului de verificare a agenților economici (investitori), care activează în domeniul emisiilor de televiziune/serviciile audiovizuale;

¹²⁹ Directorul Serviciului de Informații și Securitate

- sistarea temporară a valabilității actelor permissive ale companiilor SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse”, SRL „Archidoc Group”, SRL „Media Pro Group”, SRL „General Media Group Corp” și SRL „Telestar Media”, pe perioada de timp necesară colectării și examinării de către Consiliu a informațiilor privind neconcordanțele în privința beneficiarilor efectivi și indicii ale potențialelor încălcări.”

În baza acestor raționamente, CPPIIN a hotărât la punctul 5 din Procesul-verbal că:

„Se impune sistarea temporară a valabilității oricărui act permisiv eliberat persoanelor juridice conform Anexei nr. 2 [care prevede cele șase companii menționate], ca efect al investițiilor realizate, pentru perioada necesară furnizării informațiilor prevăzute la art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021, în vederea obținerii aprobării prealabile pentru înlăturarea consecințelor juridice”.

Astfel, la punctul 6, CPPIIN a hotărât următoarea:

„Se notifică Agenția Servicii Publice, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Audiovizualului, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Î.S. „Radiocomunicații” și distribuitorii de servicii media audiovizuale referitor la obligativitatea de a pune în aplicare consecințele juridice ce survin în situația lipsei aprobării prealabile a investițiilor, până la obținerea aprobării prealabile și/sau adoptării altei decizii în acest sens, potrivit art. 11 din Legea nr. 174/2021.”

Mai mult, potrivit Procesului-verbal al ședinței din 7 august 2024¹³⁰, CPPIIN a mai dispus suspendarea activității unui furnizor media audiovizual, mai exact la punctul 2.2 din procesul-verbal, potrivit căruia:

„Se acordă refuz al aprobării prealabile pentru investițiile de importanță pentru securitatea statului pentru SRL „REAL RADIO” (IDNO: 100900033253), cu retragerea actelor permissive pentru domeniul de activitate prevăzut de art. 4 lit. m) din Legea 174/2021 – emisiile de televiziune/serviciile audiovizuale [...]”

Această competență a CPPIIN de a dispune suspendarea actelor permissive, inclusiv a persoanelor juridice care dețin licențe de emisie, a fost introdusă relativ recent, în cadrul ședinței Parlamentului Republicii Moldova din 22 decembrie 2023, intrând în vigoare în următoarea zi¹³¹.

Legea prin care s-a introdus această competență viza „asigurarea integrității energetice și funcționării pieței energiei electrice”¹³², iar normele care stabilesc competența CPPIIN în discuție au fost incluse în proiectul de lege printr-un amendament. Mai exact, facem trimitere la articolul 13¹ alin. (3) din Legea nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, potrivit căruia „[...] Consiliul este îndreptățit [...] să impună sistarea temporară a valabilității oricăror acte permissive eliberate părții respective sau persoanei juridice în care aceasta a devenit

¹³⁰ [Procesul-verbal nr. 10 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 7 august 2024](#), punctul 2.2

¹³¹ [Legea nr. 414 din 22 decembrie 2023 pentru modificarea unor acte normative](#)

¹³² [Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(asigurarea integrității și funcționalității pieței energiei electrice\) de pe pagina web a Parlamentului](#)

acționar/asociat ca efect al investițiilor realizate. Decizia Consiliului, precum și o eventuală decizie subsecventă de reluare a valabilității actului permisiv suspendat se comunică tuturor autorităților publice emitente ale actelor permissive respective și sunt executorii din momentul emiterii.”¹³³

Raționamentul invocat pentru susținerea acestui amendament a fost că acesta:

„[...] a fost elaborat în contextul sesizării necesității unei consolidări suplimentare a cadrului normativ referitor la examinarea investițiilor de importanță pentru securitatea statului.

[...] în contextul actual în care se află Republica Moldova, afectată de o criză de securitate fără precedent pe fundalul agresiunii militare a statului vecin – Ucraina, dar și a indiciilor de desfășurare a unui război hibrid contra statului nostru de către Federația Rusă, asigură o actualitate sporită intervențiilor legale ce se propun a fi operate prin intermediul acestui proiect de lege (acestor amendamente) și care vor genera o consolidare suplimentară a posibilităților de intervenție promptă și eficientă a autorităților responsabile în vederea excluderii oricăror riscuri pentru securitatea statului (indiferent de domeniul particular în care acestea ar putea să se manifeste – energetic, servicii audiovizuale, securitatea aeronautică etc.).

[...] soluția consacrată de lege se poate dovedi excesiv de rigidă, prin faptul că nu permite cu desăvârșire realizarea unor intervenții rapide ale autorităților statului care ar avea, prin esența sa, un caracter temporar și care ar permite instituirea cu titlu provizoriu a reglementării prin licențiere pentru alte genuri de activitate decât cele prevăzute de lege, care ar fi necesare în particulare în contextual apariției unor situații excepționale și necesității de gestionare eficientă a acesteia. Amendamentul vine să redreseze această situație existentă la moment [...]”¹³⁴

Notăm că potrivit Legii în discuție, executarea deciziilor Consiliului nu poate fi suspendată în cazul contestării lor pe cale administrativă.¹³⁵

Astfel, nici în acest caz nu s-a ținut cont de jurisprudența Curții Constituționale menționată la secțiunea precedentă, or efectele suspendării actelor permissive a companiilor menționate duce la suspendarea activității audiovizuale a serviciilor audiovizuale de televiziune deținute.

Notăm, de asemenea, că procedura legislativă a fost una lipsită de transparență, în special ținând cont de următoarele raționamente din Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 20 iunie 2024 privind controlul de constituționalitate al articolului II din Legea nr. 116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative (adoptarea legilor organice de către Parlament):

„46. [...] potrivit articolului 74 alin. (1) din Constituție, legile organice se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi. În jurisprudența sa, Curtea a interpretat sensul textului „după cel puțin două

¹³³ [Legea nr. 414 din 22 decembrie 2023 pentru modificarea unor acte normative](#), Art. VI

¹³⁴ [Amendamentul la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(asigurarea integrității și funcționalității pieței energiei electrice\) de pe pagina web a Parlamentului](#)

¹³⁵ [Legea nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului](#), articolul 14 alin. (1)

lecturi" din articolul 74 alin. (1) din Constituție și a stabilit că acesta conține atât un element procedural, cât și un element substanțial. Elementul procedural presupune că Parlamentul trebuie să voteze în două lecturi proiectul de lege organică.

47. [...] respectarea cerințelor procedurale referitoare la adoptarea legilor este la fel de importantă ca respectarea cerințelor aplicabile față de conținutul legilor.

48. [...] Atât legea modificatoare, cât și legile modificate sunt legi organice, care, potrivit articolului 74 alin. (1) din Constituție, se adoptă cu votul majorității deputaților aleși, după cel puțin două lecturi.”¹³⁶

În acea hotărâre, Curtea Constituțională a reținut faptul că proiectul de lege nr. 107, cu denumirea „Legea privind modificarea Legii nr. 25/2016 privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale” a fost examinat și votat în prima lectură de Parlament.

În procesul pregătirii pentru a doua lectură, la acest proiect au fost propuse două amendamente de completare a Legii nr. 121/2007 privind administrarea și de-etatizarea proprietății publice. Curtea a notat că aceste două amendamente (i) au fost, posterior primei lecturi, înregistrate și anexate la proiectul de lege nr. 107 și (ii) amendează o lege organică distinctă de cea vizată de proiectul de bază care a fost votat în prima lectură.

Curtea a reținut că proiectul de lege nr. 107, care includea și amendamentele menționate supra, a fost votat de Parlament în a doua lectură. Totuși, Curtea a constatat că articolul II din această Lege modifică, pe baza a două amendamente examinate și votate de Parlament într-o singură lectură, Legea nr. 121/2007 privind administrarea și de-etatizarea proprietății publice, care este o lege organică. În acest sens, Curtea a constatat lipsa unei legături indispensabile între obiectul proiectului de lege votat în prima lectură și amendamentele la acesta votate doar în a doua lectură.

Curtea a reținut că completările făcute la Legea nr. 121/2007 privind administrarea și de-etatizarea proprietății publice au fost votate doar într-o singură lectură și a constatat că în acest caz legislatorul nu a respectat exigențele articolului 74 alin. (1) din Constituție. Curtea nu a putut trece cu vederea acest viciu de procedură și a constatat că aceste prevederi trebuie declarate neconstituționale.

Raportat la cazul noii competențe a CPPIIN de a dispune suspendarea actelor permissive inclusiv a persoanelor juridice care dețin licențe de emisie, constatăm că sunt prezente exact aceleași vicii de procedură.

Astfel, proiectul inițial care a fost votat în prima lectură urmărea „asigurarea integrității și funcționalității pieței energiei electrice” și transpunea „Regulamentul (UE) nr. 1227/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind integritatea și transparența pieței angro de energie, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 326 din 8 decembrie 2011”. Prevederile acestui proiect se refereau la Legea nr. 107/2016 cu privire la energia electrică și la Codul administrativ.¹³⁷ Acesta fost votat în prima lectură la 24 octombrie 2023.

¹³⁶ [Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 20 iunie 2024 privind controlul de constituționalitate al articolului II din Legea nr. 116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative \(adoptarea legilor organice de către Parlament\)](#)

¹³⁷ [Textul inițial al proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative \(asigurarea integrității și funcționalității pieței energiei electrice\)](#)

Între timp, în procesul pregătirii pentru a doua lectură, la acest proiect a fost propus un amendament, la 18 decembrie 2023, prin care proiectul de lege a fost completat cu articole noi ce vizau (i) Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, (ii) Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, și (iii) Legea nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului¹³⁸. Scopul acestor articole noi erau de a consolida cadrul normativ referitor la examinarea investițiilor de importanță pentru securitatea statului și nu se referă la asigurarea integrității și funcționării pieței energiei electrice *stricto sensu*.

Aceste amendamente au fost votate doar în cadrul lecturii a doua a proiectului de lege menționat, la 22 decembrie 2023.

Astfel, în conformitate cu Hotărârea Curții Constituționale din 20 iunie 2024, aceste amendamente sunt neconstituționale, deoarece nu a fost respectată cerința procedurală impusă de articolul 74 alin. (1) din Constituție. De asemenea, constatăm și aici lipsa unei „legături indispensabile” între obiectul proiectului de lege votat în prima lectură și amendamentele la acesta votate doar în a doua lectură.

Mai mult, lipsa de transparență în adoptarea acestor amendamente a fost ridicată de multe organizații non-guvernamentale într-o declarație comună din 27 martie 2024, potrivit căreia:

„[...] în procesul de elaborare, votare și implementare a noului mecanism juridic, autoritățile au sfidat transparența în procesul decizional, subestimând importanța revizuirii detaliate și nuanțate a legislației propuse, în baza recomandărilor părților interesate și ale experților din domeniul relevant. [...] Publicul larg și societatea civilă au avut ocazia să se familiarizeze cu noile pârguri juridice abia la data de 29 decembrie 2023, vineri seara, atunci când a fost publicată prima decizie a CPPIIN prin care au fost suspendate licențele de emisie ale posturilor de televiziune vizate anterior în dispozițiile de suspendare ale Comisiei pentru Situații Excepționale (CSE) [...]”.¹³⁹

În baza celor expuse, acest nou mecanism nu ține cont de raționamentele Curții Constituționale, atât din punct de vedere procedural în partea ce privește adoptarea lui, cât și din punct de vedere substanțial în partea ce privește caracterul executoriu a deciziilor CPPIIN.

Lipsa de transparență, caracterul „camuflat” al acestui mecanism și declarațiile oficialilor de rang înalt în stat cu privire la necesitatea prelungirii suspendării licențelor de emisie a celor servicii media audiovizuale de televiziune sunt susceptibile de a genera concluzii că aceste decizii sunt luate din considerente politice și sunt lipsite de elemente factuale și obiective cu privire la caracterul necesar al acestor intervenții grave în exercitarea libertății de exprimare.

Notăm, de asemenea, că iarăși au fost eludate normele care împuternicesc în mod expres Consiliul Audiovizualului să ia asemenea decizii de suspendare și/sau revocare a licenței de emisie, în cadrul unor proceduri transparente cu participarea persoanelor juridice

¹³⁸ Guvernul a emis [un aviz la 21 decembrie 2023](#) cu privire la acest amendament la proiectul de lege și a recomandat ca legi adiționale, de asemenea, să fie modificate, astfel suplinind această listă, dar ele nu sunt pertinente în sensul acestui raport, deoarece nu produc un impact specific asupra libertății de exprimare. Considerăm că este important de remarcat faptul că avizul a fost emis la doar trei zile după înregistrarea amendamentului.

¹³⁹ [Declarație cu privire la noul mecanism juridic de suspendare a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale](#)

vizate și cu motivarea deciziei pronunțate. Or, similar cazului dispozițiilor CSE menționate mai sus, decizia CPPIIN a fost luată fără a implica în vreun fel serviciile media audiovizuale de televiziune¹⁴⁰, prin intermediul companiilor care le dețin, fără a fi prezentate careva elemente de probă și s-a limitat doar la o motivare vagă și lipsită de circumstanțe factuale, fapt care este susceptibil să genereze dubii serioase față de imparțialitatea și obiectivitatea deciziei.

Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât componența CPPIIN este formată în principal din personalități politice.¹⁴¹

În conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională¹⁴², una dintre sarcinile CPIPNI este promovarea proiectelor investiționale. În cazul de față, ar fi greu de crezut că suspendarea activității companiilor media audiovizuale de televiziune, fără furnizarea de dovezi clare și convingătoare, ar putea fi considerată o formă de promovare a investițiilor.

În plus, aceste acțiuni reprezintă o ingerință gravă în drepturile de proprietate ale investitorilor și ar putea fi considerate o încălcare a prevederilor articolului 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO.

2.3. Poziția serviciilor media audiovizuale de televiziune

În contextul elaborării prezentului raport, au fost solicitate informații de la serviciile media audiovizuale de televiziune menționate mai sus, precum și poziția lor *vis-à-vis* de ingerința statului în activitatea lor și, astfel, în exercitarea dreptului lor la libertatea de exprimare.

Potrivit răspunsurilor recepționate, entitățile media în discuție nu au fost solicitate să-și prezinte pozițiile referitoare la motivele care au stat la baza deciziilor autorităților naționale, *i.e.* CSE și CPPIIN, privind suspendarea activității lor.

Mai mult, aceste entități media nu au fost informate cu privire la circumstanțele particulare care le erau imputate și nu au fost implicate în nici într-un fel în procesul decizional. Ele nu au avut acces la careva probe și/sau informații deținute de autoritățile naționale și consideră că motivele invocate de aceste autorități nu sunt justificate și nu corespund realității.

Serviciile media audiovizuale de televiziune suspendate consideră că motivele reale ale ingerinței statului în activitatea lor sunt criticismul exprimat la adresa forțelor de conducere.

Poziția exprimată de aceste entități media se confirmă, în mod obiectiv, cu documentele primare ale CSE și ale CPPIIN care sunt accesibile public pe paginile lor web¹⁴³ și care nu conțin careva mențiuni cu privire la: (i) participarea reprezentanților serviciilor media audiovizuale de televiziune în ședințe, (ii) furnizarea acestor reprezentanți a informațiilor privind existența unor motive legitime care impun necesitatea intervenirii statului în

¹⁴⁰ Acest fapt a fost confirmat de către reprezentanții serviciilor media audiovizuale de televiziune vizate

¹⁴¹ A se vedea în acest sens componența în conformitate cu [Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 585/2016 cu privire la Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională](#)

¹⁴² [Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 585/2016](#)

¹⁴³ A se vedea trimiterile făcute la secțiunile 2.1. și 2.2. de mai sus

activitatea lor sau (iii) solicitarea poziției acestor entități media cu privire la informațiile deținute și la pretensele încălcări identificate.

Aceste practici contravin și Recomandării Comitetului de Miniștri Rec(2000)23 din 20 decembrie 2000 privind independența și funcțiile autorităților de reglementare în sectorul audiovizualului, potrivit căreia „sanțiunile trebuie să fie proporționale și nu trebuie decise decât după ce furnizorul media audiovizual în cauză i s-a oferit posibilitatea de a fi audiat.”¹⁴⁴

O motivare completă și convingătoare, precum și oferirea posibilității serviciilor media audiovizuale de televiziune de a-și prezenta poziția cu referire la cele invocate ar fi asigurat o legitimitate și încredere publică în deciziile de suspendare ale celor două autorități menționate mai sus și ar fi prevenit criticile și îngrijorările întemeiate care au fost exprimate de mai multe organizații nonguvernamentale și internaționale.

2.4. Infracțiunile de „separatism” și „trădare de patrie”

Modificarea noțiunii infracțiunii de „trădare de patrie”

La 24 mai 2024, câțiva deputați din Parlamentul Republicii Moldova au anunțat că „noțiunea de trădare de patrie va fi reglementată mai clar în legislație”.¹⁴⁵ Potrivit argumentelor autorilor, amendamentul a fost elaborat cu scopul de a consolida cadrul normativ în domeniul asigurării securității statului și de a combate activitatea infracțională care vizează suveranitatea, independența, unitatea, indivizibilitatea, securitatea sau capacitatea de apărare a Republicii Moldova.

Suplimentar, s-a propus introducerea unei forme suplimentare a trădării de patrie - acordarea de ajutor unui stat străin, unei organizații străine, unei entități anticonstituționale sau reprezentanților lor în vederea desfășurării unor activități ostile împotriva securității statului.

Potrivit autorilor, acest lucru se poate exprima inclusiv prin „campanii de dezinformare, activitate organizată, într-o anumită perioadă de timp, pusă la cale pentru a realiza obiective ostile prin dezinformarea societății, activitate care este de natură să aducă atingere suveranității, independenței, unității, indivizibilității, securității sau capacității de apărare a Republicii Moldova”.¹⁴⁶

La data de 24 mai 2024, la Parlament, s-au desfășurat consultări publice asupra acestei inițiative, la care au participat reprezentanți ai Serviciului de Informații și Securitate, ai Ministerului Justiției și ai Procuraturii Generale. Potrivit comunicatului de presă de pe pagina oficială a Parlamentului observăm că aceste consultări publice, la care nu a participat societatea civilă, au avut loc înainte de înregistrarea amendamentului propriu-zis.¹⁴⁷

¹⁴⁴ [Recomandarea Comitetului de Miniștri Rec\(2000\)23 din 20 decembrie 2000 privind independența și funcțiile autorităților de reglementare în sectorul audiovizualului](#), punctul 23

¹⁴⁵ [Comunicatul de presă al Parlamentului Republicii Moldova „Noțiunea de „trădare de patrie” va fi reglementată mai clar în legislație”](#)

¹⁴⁶ [Argumentarea amendamentului la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(modificarea Codului penal și Codului contravențional\) nr. 175 din 07.06.2023](#), pag. 4

¹⁴⁷ [Comunicatul de presă al Parlamentului Republicii Moldova „Noțiunea de „trădare de patrie” va fi reglementată mai clar în legislație”](#)

La data de 30 mai și 6 iunie 2024, amendamentul propus a fost votat în Parlament. La 7 iunie 2024, adică la mai puțin de 14 zile de la înregistrarea amendamentului, modificările respective au intrat în vigoare.¹⁴⁸

Astfel, textul infracțiunii de trădare de patrie este formulat în felul următor:

„Articolul 337. Trădarea de Patrie

(1) Trădarea de Patrie, adică fapta săvârșită intenționat de către un cetățean al Republicii Moldova împotriva suveranității, independenței, unității, indivizibilității, securității sau capacității de apărare a Republicii Moldova, în interesul unui stat străin, al unei organizații străine, al unei entități anticonstituționale sau al reprezentanților lor, exprimată prin:

- a) trecere de partea inamicului pe timp de război sau conflict armat;
 - b) spionaj;
 - c) divulgare a secretului de stat;
 - d) acordare de ajutor în vederea desfășurării unor activități ostile împotriva securității statului,
- se pedepsește cu închisoare de la 12 la 20 de ani.

(2) Faptele prevăzute la alin. (1) săvârșite din interes material sau de o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică se pedepsesc cu închisoare de la 15 la 20 de ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

(3) Faptele prevăzute la alin. (1) sau (2) care au provocat decesul persoanei se pedepsesc cu închisoare de la 16 la 20 de ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

(4) Este liberat de răspundere penală pentru trădare de Patrie cetățeanul Republicii Moldova care a intrat în legătură cu un stat străin, o organizație străină, o entitate anticonstituțională sau cu reprezentanții lor pentru înfăptuirea unei activități ostile împotriva Republicii Moldova dacă nu a săvârșit niciun fel de acțiuni pentru realizarea însărcinării criminale primite, a declarat de bunăvoie autorităților despre legătura sa cu statul străin, organizația străină, entitatea anticonstituțională sau cu reprezentanții lor și a contribuit activ la descoperirea sau la contracararea infracțiunii prin identificarea persoanelor cu care a stabilit și a menținut legătura.”¹⁴⁹

La data de 6 iunie 2024, Președinta Comisiei juridice numiri și imunități din Parlament a precizat că paragrafele referitoare la „campaniile de dezinformare” au fost eliminate și au fost substituite în nota informativă la proiectul de lege cu textul „acordarea de ajutor în vederea desfășurării unor activități ostile împotriva securității statului urmează, inclusiv, a fi interpretată în coroborare cu prevederile articolului 4 din Legea securității statului”.¹⁵⁰

La articolul 4 alin. (2) lit. h) din Legea securității statului nr. 618/2015, sunt prevăzute amenințările la adresa securității statului, inclusiv prin „campanii de propagandă ostilă

¹⁴⁸ [Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(modificarea Codului penal și Codului contravențional\) de pe pagina web a Parlamentului](#)

¹⁴⁹ [Legea nr. 136/2024 din 6 iunie 2024 pentru modificarea unor acte normative \(modificarea Codului penal și a Codului contravențional\)](#), Articolul I, punctul 151

¹⁵⁰ [Comunicatul de presă al portalului StopFals intitulat „Ce presupun modificările legislative despre „trădarea de patrie” și cum sursele pro-Kremlin manipulează pe această temă”](#)

sau dezinformare”.¹⁵¹ Astfel, eliminarea textului „campanii de dezinformare” din nota informativă nu a schimbat cu nimic spiritul și esența acestor modificări, atât timp cât prevederea care urmează a fi aplicată menționează direct „campaniile de propagandă ostilă și dezinformare”.

Considerăm că noile modificări sunt formulate excesiv de vag, or, conceptul de „propagandă ostilă” nu este reglementat și implicit explicat de legislația națională. Suplimentar, conceptul de „dezinformare” a apărut relativ recent în legislația națională. Potrivit ultimelor modificări ale Codului Serviciilor media audiovizuale, dezinformarea reprezintă răspândirea intenționată, pe orice cale, în spațiul public, a informațiilor al căror caracter fals sau înșelător care poate fi verificat și care sunt de natură să dăuneze securității naționale.¹⁵²

Această analiză nu are scopul în niciun caz de a discredita sau reduce impactul major al dezinformării sau a știrilor false într-o societate. În același timp, o soluție punitivă bazată pe concepte nereglementate la nivel național sau concepte relativ noi, care au scopul de a combate dezinformarea, nu trebuie să aibă capacitatea de a fi folosite ca un paravan pentru a suprima critica politică legitimă. Mai cu seamă dacă un mecanism de a combate dezinformarea stabilește pedepse penale, care sunt guvernate de o serie de principii fundamentale, printre care previzibilitatea legii și interzicerea interpretării extensive.

Astfel, atât timp cât concepte nereglementate de legislația națională, cum ar fi „propagandă ostilă”, dar și conceptul relativ recent, „dezinformarea”, în privința căruia nu există o abordare uniformizată la nivel internațional¹⁵³, pot sta la baza unei incriminări extrem de dure - trădarea de patrie, considerăm că modificările respective au capacitatea de a provoca încălcări ale libertății de exprimare, și pot produce aplicări arbitrare a normei.

Până la o eventuală modificare sau interpretare oficială a noilor prevederi, autoritățile responsabile urmează să țină cont de standardele internaționale în materie de libertatea de exprimare, dar și să se abțină de la interpretări extensive.

Referitor la transparența legislativă, considerăm relevante constatările Comisiei de la Venetia. Aceasta a fost critică în privința adoptării legilor care presupuneau chestiuni complexe, sensibile și de o importanță majoră pentru societate, fără consultarea opoziției, a experților și a societății civile și fără evaluarea obligatorie a impactului.¹⁵⁴

În aceeași ordine de idei, pentru că procesul de modificare a noii prevederi cu privire la trădare de patrie a suferit la capitolul transparență, iar varianta finală nu este în corespundere cu standardele legii penale, unele ONG-uri, dar și opoziția parlamentară a criticat această inițiativă.

Societatea civilă:

„Modificarea Codului Penal al Republicii Moldova, adoptată de Parlament, este alarmantă. Definiția lărgită a trădării de patrie este vagă și deschisă abuzurilor, reprezentând o amenințare deosebită la adresa dreptului la

¹⁵¹ [Legea securității statului nr. 618/2015](#), articolul 4 alin. (2) lit. h)

¹⁵² [Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova](#), articolul 1

¹⁵³ Spre exemplu, articolul 10 din CEDO nu interzice difuzarea de informații, chiar dacă există suspiciuni că aceste informații nu sunt adevărate. A se vedea [Hotărârea CtEDO din 6 septembrie în cauza Salov v. Ucraina](#), para. 113

¹⁵⁴ [Avizul Comisiei de la Venetia nr. CDL-AD\(2019\)014 din 24 iunie 2019 privind Ordonanța de Urgență a Guvernului \(OUG\) nr. 7 și OUG nr. 12 de amendare a Legilor justiției din România](#), para. 11

libertatea de exprimare. Această nouă definiție a trădării de patrie ar putea fi folosită pentru a viza disidența politică și vocile critice sub pretextul contracarării influenței străine răuvoitoare. Îngrijorător este faptul că această lege riscă să incrimineze puncte de vedere și opinii care ar trebui protejate conform dreptului internațional. Această nouă definiție a înaltei trădări ar putea fi folosită pentru a viza disidența politică și vocile critice sub pretextul contracarării influenței străine răuvoitoare”.¹⁵⁵

„Amendamentul adoptat recent de către Parlament la Codul Penal ce se referă la „trădarea de patrie” ar putea genera anumite abuzuri.” „Modul în care este formulată norma ar putea să ducă la interpretări extensive și eronate”.¹⁵⁶

Opoziția Parlamentară:

„Modul în care se face și temeiurile care stau la bază lasă de dorit și vin cumva să încalce drepturile fundamentale ale omului consfințite în legea supremă a țării noastre, dar și în Convenția pentru drepturile omului”.¹⁵⁷

Incriminarea „separatismului”

La 8 decembrie 2022, a fost înregistrat în Parlament proiectul de lege nr. 456 care presupunea o serie de modificări ale Codului Penal al Republicii Moldova. Fără consultări prealabile, la data de 22 decembrie 2022, Parlamentul a adoptat în prima lectură proiectul de lege. La data de 2 februarie 2023, adică în mai puțin de 2 luni de la înregistrarea în Parlament, aceste modificări au fost adoptate în lectura a 2-a. Potrivit notei informative, autorii au argumentat necesitatea de a modifica cadrul normativ pentru a aborda noi forme de amenințări la adresa securității și suveranității naționale, oferind un cadru legal mai robust pentru protejarea intereselor Republicii Moldova.¹⁵⁸

Pentru că modificările operate sunt inovații pentru legislația Republicii Moldova, dar și ca urmare a potențialului impact al acestor prevederi noi, era crucială existența consultărilor publice. Perioada de timp între 1-a lectură și lectura a 2-a de aprox. 40 zile (în timpul sărbătorilor de iarnă, 22 decembrie 2022 – 2 februarie 2023), poate fi interpretată ca o perioadă de timp insuficientă pentru a asigura o transparență decizională veritabilă, inclusiv prin implicarea plenară a organizațiilor societății civile, inclusiv a Avocatului Poporului. Prevederile au intrat în vigoare la 18 martie 2024.¹⁵⁹

Astfel, textul infracțiunii de separatism este formulat în felul următor:

„Articolul 340¹. Separatismul

(1) Separatismul, adică acțiunile săvârșite cu scopul de a separa o parte din teritoriul Republicii Moldova, se pedepsește cu închisoare de la 2 la 6 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 3000 la 5000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

¹⁵⁵ [Moldova: Noua definiție a trădării de patrie, adoptată de Parlament, amenință libertatea de exprimare](#)

¹⁵⁶ [Avocatul Promo-LEX Vadim Vieru: „Amendamentul adoptat recent de către Parlament la Codul Penal ce se referă la trădarea de patrie ar putea genera anumite abuzuri”](#)

¹⁵⁷ [Inițiativă legislativă: Persoanele care primesc bani din Rusia pentru destabilizarea R. Moldova ar putea fi investigați pentru trădare de patrie](#)

¹⁵⁸ [Proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr.985/2002 \(art.134`23, 134`24, 337`1, s.a.\) de pe pagina web a Parlamentului](#)

¹⁵⁹ Ibid.

(2) Instigarea la separatism, precum și distribuirea obiectelor, producerea și/sau distribuirea, în orice formă și prin orice mijloace, a materialelor și/sau informațiilor care instigă la separatism se pedepsesc cu amendă în mărime de la 700 la 1500 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții ori de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 2000 la 3000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

(3) Acțiunile prevăzute la alin. (1) sau (2), săvârșite de o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică, de o persoană publică străină sau de un funcționar internațional, se pedepsesc cu închisoare de la 3 la 7 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani.

(4) Acțiunile prevăzute la alin. (1):

a) însoțite de aplicarea violenței periculoase pentru viața și sănătatea persoanei;

b) însoțite de aplicarea armelor de foc sau a substanțelor explozive;

c) însoțite de cauzarea daunelor materiale în proporții deosebit de mari;

d) săvârșite la indicația unui stat străin, a unei entități anticonstituționale sau a reprezentanților acestora,

se pedepsesc cu închisoare de la 7 la 12 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 7 la 15 ani.

(5) Finanțarea separatismului, adică punerea la dispoziție sau colectarea intenționată, prin orice mijloace, direct sau indirect, a bunurilor de orice natură, dobândite prin orice mijloc în scopul utilizării acestora, în întregime sau parțial, la organizarea, la pregătirea sau la săvârșirea acțiunilor de separatism ori prestarea serviciilor financiare în scopul utilizării bunurilor sau serviciilor respective sau cunoscând că acestea vor fi utilizate, în întregime sau parțial, la organizarea, la pregătirea sau la săvârșirea acțiunilor de separatism, se pedepsește cu închisoare de la 5 la 10 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 6 la 12 ani, cu amendă, aplicată persoanei juridice, în mărime de la 12000 la 15000 unități convenționale cu lichidarea persoanei juridice.”¹⁶⁰

Pentru că în principiu incriminarea separatismului nu contravine libertății de exprimare, analiza se va limita doar la corespunderea articolului 340¹ din Codul penal, în forma actuală, cu standardele internaționale relevante libertății de exprimare menționate la secțiunea 1 din prezentul raport.

Analizând articolul 340¹ în integralitatea sa, observăm unele omisiuni și curențe, care ar putea determina aplicarea arbitrară a legii:

- Alin. (1) - definiția „separatismului” include doar sintagma „acțiunile săvârșite cu scopul de a separa o parte a teritoriului”. Nu este menționat dacă aceste acțiuni urmează a fi comise cu intenție. De asemenea, nu este prevăzută vreo formă de violență ce însoțește acțiunile respective, așa cum stabilesc standardele internaționale referitor la protecția libertății de exprimare. Or, simpla existență a dispoziției de „separatism” ar putea avea un efect de „intimidare” asupra libertății de

¹⁶⁰ [Legea nr. 9/2023 din 2 februarie 2023 pentru modificarea unor acte normative](#), articolul I, punctul 5

exprimare, inclusiv în privința mass-media care are responsabilitatea să creeze materiale despre subiecte de interes public;

- Alin. (2) - stabilește răspundere penală pentru fapta de „instigare la separatism”. Și de această dată, nu este specificată forma de vinovăție, și dacă este necesară existența unui pericol sau o formă de violență ce însoțește fapta de „instigare la separatism”;
- Alin. (5) - finanțarea separatismului în forma actuală ar putea fi aplicată unui șir de activități obișnuite, inclusiv beneficiile financiare/economice acordate de Guvernul Republicii Moldova administrației locale din regiunea transnistreană.

Astfel, considerăm că definiția de „separatism”, în versiunea actuală, dar și celelalte modalități ale laturii obiective - „instigarea la separatism” și „finanțarea separatismului” - fără indicarea în particular a intenției, fără menționarea elementului de violență sau a iminenței pericolului, nu corespunde standardelor legii penale cu privire la calitatea legii. Respectiv, lasă loc de o aplicare arbitrară a legii penale.

Referitor la transparența în procesul legislativ, reamintim că, Comisia de la Veneția a fost critică în privința adoptării legilor care presupuneau chestiuni complexe, sensibile și de o importanță majoră pentru societate, fără consultarea opoziției, a experților și a societății civile și fără evaluarea obligatorie a impactului.¹⁶¹ Adoptarea în lectură finală în mai puțin de 2 luni, fără o consultare veridică a societății civile, nu a respectat standardele cu privire la transparența legislativă.

Mai jos, facem trimitere la comentariile unor organizații relevante referitoare la oportunitatea, transparența adoptării și substanța acestei modificări.

OSCE - BIDDÖ:

„Deoarece sintagma respectivă (separatism) este în mod inerent de o natură ambiguă, aceasta poate să înglobeze o gamă vastă de acțiuni, iar impactul potențial pe care-l poate avea asupra exercitării drepturilor omului și libertăților fundamentale (inclusiv asupra libertății de opinie și de exprimare, de asociere, asupra dreptului la întrunire pașnică, dreptului de a participa la viața politică, drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale și dreptului popoarelor la autodeterminare), incriminarea așa-numitului „separatism” ridică probleme în legătură cu respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

[...]

Infracțiunea de „separatism”, așa cum este prevăzută în modificările legii adoptate, generează riscul incriminării unei simple exprimări de opinie sau a ideilor, fiind posibilă aplicarea acestei noțiuni ca pretext pentru a suprima exprimările pașnice ale opiniilor sau ale punctelor de vedere diferite privind modalitățile de repartizare teritorială, autonomie sau chiar independență.”¹⁶²

Comisia Europeană:

„Adoptarea amendamentelor la Codul penal care incriminează "separatismul" ar putea avea un impact negativ asupra libertății de exprimare și asociere,

¹⁶¹ [Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2019\)014 din 24 iunie 2019 privind Ordonanța de Urgență a Guvernului \(OUG\) nr. 7 și OUG nr. 12 de amendare a Legilor justiției din România](#), para. 11

¹⁶² [Observații privind incriminarea „separatismului” și a infracțiunilor conexe, 4 decembrie 2023, OSCE, Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului](#), pag. 2

asupra drepturilor minorităților naționale și nediscriminării, precum și asupra dinamicii de soluționare a conflictului transnistrean.”¹⁶³

Avocatul Poporului (Ombudsman):

„Unele acțiuni întreprinse de autoritățile constituționale, în vederea asigurării securității statului, ar putea avea un efect advers ca elemente în procesul de negocieri. În legătură cu acest aspect, specificăm că modificarea Codului penal prin Legea nr. 9 din 2 februarie 2023 pentru modificarea unor acte normative și introducerea la art. 340¹ a componentei infracționale „Separatismul”, ar putea avea efecte de răzbunare din partea autorităților de facto în raport cu cetățenii Republicii Moldova care locuiesc pe teritoriul din stânga Nistrului. Cu toate acestea, această măsură ar putea fi considerată ca o acțiune în vederea limitării tendinței Tiraspolului de încălcare a drepturilor omului, prin acțiuni cum ar fi adoptarea de către autoritățile autoprocimate din stânga Nistrului a „legii Gurețkii” în 2022, acțiune dur criticată de Ombudsman.”¹⁶⁴

Asociația Promo-LEX:

„Proiectul de lege nu a respectat regulile cu privire la transparența în procesul decizional, fiind votat în lectură finală la 2 februarie 2023, în mai puțin de două luni de la înregistrarea proiectului de lege, la 8 decembrie 2022.

[...]

Chiar dacă Constituția Republicii Moldova interzice îndemnul la separatism teritorial, modificările în forma în care a fost adoptată prevederea ce sancționează separatismul și instigarea la separatism sunt prea vagi și lasă spațiu pentru abuzuri din partea autorităților constituționale. [...] În contextul în care atât infracțiunea de separatism, cât și cea de instigare la separatism lasă loc de interpretări extinse, lucru inadmisibil în dreptul penal, atât organele de drept, cât și instanțele de judecată urmează să țină cont de constatările CtEDO în cauzele cu privire la discursul separatist.”¹⁶⁵

2.5. Situația în teritoriile autonome și fără un control efectiv

Potrivit Constituției¹⁶⁶, Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil. În același timp, sub aspect administrativ, teritoriul este divizat în sate, orașe, raioane și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Suplimentar, localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică.

Pentru că aceste 2 regiuni au un statut diferit decât cel al celorlalte localități, iar situația libertății de exprimare în aceste teritorii a fost obiectul mai multor materiale jurnalistice, inclusiv internaționale, am decis că le vom aborda distinct în această analiză.

UTA Găgăuzia

¹⁶³ [Raportul Comisiei Europene cu privire la Republica Moldova, anul 2023](#), pag. 38

¹⁶⁴ [Raportul anual al Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2023](#), pag. 56

¹⁶⁵ [Raportul Promo-LEX din 7 decembrie 2023 cu privire la Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova](#), pag. 10-11

¹⁶⁶ [Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994](#)

Potrivit articolului 111 din Constituția Republicii Moldova, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.¹⁶⁷

Curtea Constituțională a notat că spre deosebire de celelalte unități administrativ-teritoriale, legislatorul constituant i-a atribuit Găgăuziei un statut distinct, reglementat de articolul 111 din Constituție.¹⁶⁸

În ultima perioadă, au fost observate destul de multe situații în care autoritățile locale au încercat să restrângă exercițiul libertății de exprimare. De fiecare dată a fost vorba despre decizii sau inițiative ale Adunării Populare locale:

- Mai 2022 - interdicție aplicată mass-media de a documenta și răspândi pe teritoriul UTA Găgăuzia materiale ce vizează reflectarea și „propaganda” relațiilor netradiționale;¹⁶⁹
- Iulie 2022 - comportament agresiv al membrilor Adunării Populare a UTA Găgăuzia împotriva jurnaliștilor;¹⁷⁰
- Decembrie 2022 - condiționarea accesului presei la ședințele Adunării Populare a Găgăuziei;¹⁷¹
- Februarie 2024 – inițiativă legislativă referitor la crearea unui mecanism de autorizare a presei online din Găgăuzia;¹⁷²
- Iunie 2024 – tentative de instituire a unui mecanism „paralel” de licențiere a activității mass-mediei audiovizuale din regiune.¹⁷³

Chiar dacă Găgăuzia are statut special teritorial, potrivit Constituției, pe teritoriul acesteia trebuie să fie garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Constituția și legislația Republicii Moldova. Mai mult, controlul asupra respectării legislației Republicii Moldova în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia se exercită de Guvern, în condițiile legii.¹⁷⁴ Astfel, autoritățile locale urmează să țină cont de prevederile Constituției, de jurisprudența Curții Constituționale, iar mai nou, și de jurisprudența Curții Supreme de Justiție, care recent a primit un rol mai puternic referitor la uniformizarea practicii judiciare.

Inițiativele care duc la restrângerea libertății de exprimare și a libertății de activitate a mass-media, urmează să respecte în mod obligatoriu standardele internaționale în materie de drepturile omului. Statutul teritorial special nu oferă prerogative pentru a adopta cadru normativ contrar prevederilor constituționale sau standardelor internaționale în materie de libertatea de exprimare și a mass-media.

¹⁶⁷ Ibid., articolul 111

¹⁶⁸ [Decizia Curții Constituționale de respingere a sesizării nr. 22a/2014 pentru controlul constituționalității articolului 14 alin. \(4\) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei \(Gagauz-Yeri\), para. 35](#)

¹⁶⁹ [В Гагаузии намерены запретить СМИ «пропагандировать» ЛГБТ-отношения. Что говорят эксперты?](#)

¹⁷⁰ [Video: Журналиста nokta силой вытолкнули с заседания НСГ](#)

¹⁷¹ [ONG-urile de media condamnă tentativele Adunării Populare a Găgăuziei de a submina libertatea presei și cer anularea neîntârziată a hotărârii cu privire la „acreditarea” jurnaliștilor](#)

¹⁷² [ONG-urile de media condamnă tentativele autorităților de la Comrat de a submina libertatea presei în Găgăuzia](#)

¹⁷³ [ONG-urile de media condamnă tentativele repetate ale autorităților Găgăuziei de a submina libertatea presei și cer retragerea imediată a inițiativei legislative](#)

¹⁷⁴ [Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994](#), articolul 111 alin. (6)

Autoritățile centrale urmează să monitorizeze constant situația drepturilor omului din această regiune, în special aspectele de libertate de exprimare și libertatea mass-media. Suplimentar, în conformitate cu obligațiile sale pozitive, urmează să intervină prompt, eficient și în limitele legale de fiecare dată când există riscuri de încălcare a prevederilor Constituționale. Iar dialogul și pârghiile diplomatice în raport cu autoritățile locale nu trebuie să lipsească nici în contextul complicat de astăzi.

Localitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și mun. Bender (regiunea transnistreană)

Regiunea transnistreană este recunoscută la nivel internațional ca făcând parte din teritoriul Republicii Moldova. Însă, autoritățile recunoscute ale Republicii Moldova nu controlează acest teritoriu din cauza influenței Rusiei, în special cea economică, politică și militară.

La nivel național, regiunea transnistreană nu este reglementată (în comparație cu Găgăuzia). Totuși, potrivit prevederilor din Constituție, ca urmare a unei reglementări viitoare a problemei transnistrene, „localităților din stânga Nistrului le pot fi atribuite forme și condiții speciale de autonomie în conformitate cu statutul special adoptat prin lege organică”. În acest sens, Legea nr. 173/2015¹⁷⁵ ar putea reprezenta un reper pentru elaborarea unei potențiale legi cu privire la regiunea transnistreană.

În ciuda unor prevederi normative specifice referitor la situația din regiunea transnistreană, sunt relevante constatările din cauza *Ilașcu și alții*.

Atunci când un Stat Contractant este împiedicat să-și exercite autoritatea sa asupra întregului său teritoriu datorită existenței unei situații *de facto* care îl constrânge, cum ar fi instalarea unui regim separatist, indiferent dacă este sau nu însoțită de ocupația militară a teritoriului de un alt stat, acest stat nu încetează să aibă jurisdicție în sensul articolului 1 al Convenției asupra acelei părți a teritoriului său care este temporar supusă unei autorități locale susținută de forțe rebele sau de un alt stat.¹⁷⁶

Chiar și în absența unui control efectiv asupra regiunii transnistrene, Moldova mai are și obligația pozitivă conform articolului 1 al Convenției de a lua măsuri de ordin diplomatic, economic, juridic sau de alt gen, care îi stau în puteri și sunt în conformitate cu dreptul internațional, pentru a asigura reclamanților drepturile acestora garantate de Convenție.¹⁷⁷

În ultimii ani, instituțiile responsabile atestă o înrăutățire a situației drepturilor omului în teritoriul necontrolat de către autoritățile Republicii Moldova. Această constatare este confirmată prin imposibilitatea de acces liber în acest teritoriu, în special a Avocatului Poporului.¹⁷⁸

Tendențele și fenomenele observate în regiunea transnistreană sunt extrem de îngrijorătoare: concurența politică este strict restrânsă, libertatea presei este restricționată, autoritățile locale controlează îndeaproape activitatea societății civile.¹⁷⁹

¹⁷⁵ [Legea nr. 173/2015 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului \(Transnistria\)](#)

¹⁷⁶ [Hotărârea CtEDO din 8 iulie 2004 în cauza Ilașcu și Alții v. Moldova și Rusia](#), para. 333

¹⁷⁷ [Hotărârea CtEDO din 8 iulie 2004 în cauza Ilașcu și Alții v. Moldova și Rusia](#), para. 331

¹⁷⁸ [Raportul anual al Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2023](#), pag. 56

¹⁷⁹ [Rubrica dedicată regiunii transnistrene de pe pagina web a Freedom House](#)

Aceste fenomene sunt confirmate prin cele mai recente modificări legislative locale, care au avut un efect negativ în privința libertăților și drepturilor fundamentale ale omului:

- Mai 2018 – au intrat în vigoare prevederile care impune ONG-urilor locale obligația de a întocmi rapoarte împovărătoare, inclusiv cu privire la finanțarea externă, și interzice ONG-urilor susținute din străinătate să se angajeze în „activități politice”, care are o definiție foarte largă;¹⁸⁰
- Incriminarea „insultării președintelui RMN”;¹⁸¹
- Incriminarea persoanelor incomode sub paravanul prevederilor cu privire la „extremism”;¹⁸²
- Incriminarea „sesizării organelor de drept străine”.¹⁸³

De asemenea, numeroasele cazuri individuale confirmă situația precară a drepturilor omului, în special încălcarea flagrantă a libertății de exprimare:

- Persoane condamnate pentru critica invaziei ruse din Ucraina¹⁸⁴
- Asasinarea liderului unui partid de opoziție, Oleg Horjan. Acesta fusese eliberat din închisoare la sfârșitul anului 2022, în urma unei condamnări motivate politic în 2018 pentru organizarea de demonstrații ilegale și o pretinsă violență în privința miliției locale;
- Reținerea¹⁸⁵ sau limitarea accesului în regiunea transnistreană pentru jurnaliști.

Până la o reglementare definitivă a problemei transnistrene, autoritățile Republicii Moldova trebuie să monitorizeze îndeaproape situația din acest teritoriu și să depună maxim diligență pentru a proteja locuitorii acestei regiuni de eventuale abuzuri. Iar în cazul producerii acestor abuzuri, urmează să intervină prompt pentru a le stopa.

Spre deosebire de Găgăuzia, recunoaștem că în privința regiunii transnistrene, pârghiile autorităților Republicii Moldova sunt mai reduse ca urmare a lipsei unui control efectiv asupra teritoriului. În același timp, ținând cont de constatările Curții Europene a Drepturilor Omului și a obligației pozitive a statului, Guvernul, Parlamentul, dar și celelalte autorități responsabile de politici publice, organele de drept, urmează să depună eforturi și diligență maximă pentru a oferi protecție persoanelor care riscă sau li se încalcă în mod grav drepturile omului.

În aceeași ordine de idei, lipsa unor progrese considerabile din ultimii ani, ba mai mult, înrăutățirea situației din acest teritoriu, confirmă inacțiunea și pasivitatea autorităților centrale.

Ținând cont că în regiunea transnistreană locuiesc peste 350 000 cetățeni ai Republicii Moldova, acțiunile autorităților par nesemnificative și ineficiente în comparație cu necesitățile acestora și amploarea problemelor și fenomenelor referitoare la încălcarea

¹⁸⁰ Într-o anumită măsură, prevederi similare celor din Federația Rusă și Georgia

¹⁸¹ [В Приднестровье двух пенсионеров приговорили к трем годам тюрьмы за оскорбление Красносельского](#)

¹⁸² [«Мы меньше притворяемся демократическим государством». Тирасполь и Кишинев о борьбе с критикой власти в Приднестровье. Разбор NM](#)

¹⁸³ [DOC. Krasnoselski a semnat legea ce pedepsește cu închisoarea oamenii din regiune ce se vor adresa în instanțele legale](#)

¹⁸⁴ [Regimul de la Tiraspol a condamnat prima persoană pentru critica deschisă a războiului din Ucraina](#)

¹⁸⁵ [ONG-urile de media condamnă abuzurile autorităților autoprocimate de la Tiraspol în raport cu presa și solicită eliberarea imediată a jurnalistei Viorica Tătaru și ONG-urile de media condamnă restricțiile ilegale impuse de Tiraspol în raport cu presa și solicită autorităților legitime ale statului să intervină](#)

sistemică a drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a libertății mass-media.

Situația precară din acest teritoriu este confirmată și de către alte instituții și organizații specializate în promovarea drepturilor omului.

Adunarea Parlamentară a OSCE:

„Statutul nerezolvat al regiunii a dus la consolidarea mecanismelor și instrumentelor represive locale în regiunea transnistreană aplicate rezidenților, funcționarilor publici de pe malul drept al Nistrului, apărătorilor drepturilor omului, activiștilor civici și politici și jurnaliștilor”.¹⁸⁶

Freedom House:

„Libertatea presei este restricționată, autoritățile controlează îndeaproape activitatea societății civile, iar procesul echitabil nu este respectat de autoritățile locale, care au efectuat arestări arbitrare specifice”.¹⁸⁷

Avocatul Poporului (Ombudsman):

„În anul 2023, situația în regiunea necontrolată s-a înrăutățit. Autoritățile de facto din regiunea separatistă doar mimează îndeplinirea obligațiilor stabilite de către experții internaționali și regionali. De asemenea, este de menționat că în prezent nici Avocatul Poporului, nici instituția pe care o conduce (OAP), nu are acces liber, necondiționat și sistematic în regiune, astfel devenind imposibilă îndeplinirea efectivă a atribuțiilor de monitorizare, promovare și protecție a drepturilor omului în regiunea transnistreană”.¹⁸⁸

Asociația Promo-LEX:

„Societatea civilă și indivizii care exprimă opinii critice sunt ținte frecvente ale abuzurilor, fiind acuzați de aducerea unui presupus pericol la adresa securității.

Aceste atacuri sunt deghizate sub pretextul necesității de a menține securitatea, însă în realitate reprezintă eforturi de a suprima orice formă de disidență.”¹⁸⁹

¹⁸⁶ [Rezoluția adoptată de Adunarea Parlamentară OSCE cu privire la deteriorarea situației drepturilor omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova](#), para. 14

¹⁸⁷ [Rubrica dedicată regiunii transnistrene de pe pagina web a Freedom House](#)

¹⁸⁸ [Raportul anual al Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2023](#), pag. 56

¹⁸⁹ [Raportul Promo-LEX din 7 decembrie 2023 cu privire la Drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova](#), pag. 42

3. LIBERTATEA DE EXPRIMARE ȘI ALEGERI

Potrivit Constituției, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.¹⁹⁰

Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.¹⁹¹

Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.¹⁹²

Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.¹⁹³

De vreme ce sursa suveranității este poporul Republicii Moldova, puterea în stat este exercitată din numele și în interesul poporului. Voința poporului este nu doar baza pentru elaborarea și determinarea politicilor statului, ci și cea mai importantă condiție a păcii sociale.

Organizarea și desfășurarea de alegeri libere și corecte este una dintre formele constituționale de determinare a preferințelor poporului.

Formularea opiniilor și preferințelor poporului poate fi efectuată doar în condițiile în care poporul este pe deplin informat despre activitatea tuturor ramurilor puterii de stat, care exercită puterea din numele lui.

Corespunzător, libertatea de exprimare este o condiție necesară informării obiective și multilaterale a poporului despre activitatea tuturor instituțiilor statului, inclusiv prin exprimarea dezacordului și criticismului referitoare la activitatea lor.¹⁹⁴ Or, greșelile comise pot fi identificate doar în cadrul unor discuții libere, care ar cuprinde atât poziția celor care guvernează țara, cât și celor care se află în opoziție, deoarece democrația înseamnă guvernarea majorității cu luarea în considerare a poziției minorității. Corectarea greșelilor identificate este singura cale spre progres și dezvoltare națională. Mai mult, aceasta ar ajuta conducerea statului să obțină încrederea publică în acțiunile pe care le întreprinde.

Rolul mass-media în timpul campaniilor electorale a fost examinat în mod detaliat în Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. CM/Rec(2007)15 din 7 noiembrie 2007 cu privire la măsurile referitoare la acoperirea mediatică a campaniilor electorale. În acest document, Comitetul de Miniștri enunță mai multe principii, printre care vom enumera următoarele:

„1. Neintervenția autorităților publice

Autoritățile publice trebuie să se abțină de la intervenția în activitățile jurnaliștilor și ale altor membri ai mass-media în vederea influențării alegerilor.

¹⁹⁰ [Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994](#), articolul 2 alin. (1)

¹⁹¹ Ibid., articolul 5 alin. (1)

¹⁹² [Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994](#), articolul 38 alin. (1)

¹⁹³ Ibid., articolul 32 alin. (1)

¹⁹⁴ A se vedea în acest sens considerentele de la secțiunea 1 din prezentul raport

2. Protecția împotriva atacurilor, intimidării sau a altor tipuri de presiuni ilegale asupra mass-media

Autoritățile publice trebuie să ia întreprindă măsuri adecvate pentru protecția efectivă a jurnaliștilor și a altor membri ai mass-media, precum și a sediilor lor, deoarece acest lucru capătă o importanță sporită în timpul alegerilor. În același timp, această protecție nu trebuie să împiedice mass-media să își desfășoare activitatea.

3. Independența editorială

Cadrele de reglementare privind acoperirea mediatică a alegerilor trebuie să respecte independența editorială a mass-media.

Statele membre trebuie să se asigure că există o separare efectivă și evidentă între exercitarea controlului asupra mass-media și luarea deciziilor în ceea ce privește conținutul media și exercitarea autorității sau a influenței politice.

[...]

1. Cadrul general

În timpul campaniilor electorale, cadrele de reglementare trebuie să încurajeze și să faciliteze exprimarea pluralistă a opiniilor prin intermediul mass-media audiovizuale.

Cu respectul cuvenit pentru independența editorială a mass-media audiovizuale, cadrele de reglementare trebuie să prevadă, de asemenea, obligația de a acoperi campaniile electorale într-un mod corect, echilibrat și imparțial în cadrul serviciilor generale de programe ale mass-media audiovizuale. O astfel de obligație trebuie să se aplice atât serviciilor publice de media, cât și mass-media audiovizuale private în zonele lor de transmisie relevante.

Statele membre pot deroga de la aceste măsuri în ceea ce privește acele servicii media audiovizuale consacrate exclusiv și identificate în mod clar drept autopromovare a unui partid politic sau a unui candidat.”¹⁹⁵

De aici, se poate de concluzionat că asigurarea unor alegeri libere și corecte în condițiile de restricționare arbitrară a libertății de exprimare este imposibilă. Fiecare stat democratic este obligat să asigure informarea obiectivă și multilaterală a alegătorilor, asigurându-le acces liber și nerestricționat la toate sursele de informație.

O democrație nu trebuie să se teamă de dezbateri, chiar și cu privire la ideile cele mai șocante sau antidemocratice. Prin discuții deschise, aceste idei trebuie combătute și trebuie demonstrată supremația valorilor democratice. Înțelegerea și respectul reciproc pot fi obținute doar prin dezbateri deschise. Persuasiunea prin dezbateri publică deschisă, spre deosebire de interdicție sau represiune, este cel mai democratic mijloc de păstrare a valorilor fundamentale.¹⁹⁶

¹⁹⁵ [Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. CM/Rec\(2007\)15 din 7 noiembrie 2007 cu privire la măsurile referitoare la acoperirea mediatică a campaniilor electorale](#), punctele 1-3 din secțiunea I. Prevederi generale și punctul 1 din secțiunea II. Măsuri privind mass-media audiovizuale

¹⁹⁶ [Raportul Comisiei de la Venetia nr. CDL-AD\(2008\)026 din 23 octombrie 2008 privind relația dintre libertatea de exprimare și libertatea religioasă: problema reglementării și urmării penale a blasfemiei, insultei religioase și incitarea la ură religioasă](#), para. 44

4. ROLUL CONSILIULUI AUDIOVIZUALULUI ÎN ASIGURAREA LIBERTĂȚII DE EXPRIMARE

Potrivit Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, unul dintre scopurile acestui Cod este să garanteze dreptul la independența editorială și libertatea de exprimare.¹⁹⁷

Mai mult, articolul 7 din Cod stabilește următoarele prevederi:

„(1) Statul garantează libertatea de exprimare furnizorilor de servicii media și distribuitorilor de servicii media.

(2) Furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media sunt obligați să respecte dreptul persoanelor la libertatea de exprimare, precum și dreptul de a primi informații.

(3) Furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media pun la dispoziția publicului servicii media audiovizuale în conformitate cu prevederile prezentului cod și ale Legii nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare.

(4) Consiliul Audiovizualului acționează, din oficiu și la sesizare, în vederea asigurării libertății de exprimare.

(5) Controlul conținutului serviciilor media audiovizuale înainte de difuzarea acestora este interzis.”¹⁹⁸

Din alin. (4) al articolului 7 menționat, reiese în mod indiscutabil că Consiliului Audiovizualului are datoria de a asigura libertatea de exprimare. Atunci când îndeplinește această obligație, Consiliul Audiovizualului este în drept să acționeze inclusiv din oficiu.

Analizând materialele plasate pe pagina web a Consiliului Audiovizualului, nu au fost identificate careva decizii îndreptate spre apărarea drepturilor jurnaliștilor sau a furnizorilor de servicii media la libertatea de exprimare. Întreaga activitate a Consiliului se reduce, preponderent, la activitatea de autorizare, reglementare și sancționare, fapt care creează aparența că apărarea și asigurarea libertății de exprimare constituie scopuri secundare în activitatea Consiliului Audiovizualului.

Această situație este greu de înțeles în condițiile în care activitatea mai multor furnizori de servicii media, cunoscuți pentru poziția lor critică față de activitatea conducătorilor statului, a fost practic încetată fără prezentarea unor argumente și probe plauzibile de către CSE sau CPPIIN, autorități care nu aveau competența expresă de a suspenda activitatea furnizorilor de servicii media audiovizuale și de a substitui Consiliul Audiovizualului în exercitarea atribuțiilor de sancționare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale.

Aceste considerente generează dubii din partea societății cu privire la credibilitatea Consiliului Audiovizualului și a rolului pe care acesta ar trebui să-l joace în asigurarea unui spațiu mediatic liber și pluralist, precum și a unui climat bazat pe libertatea de exprimare.

¹⁹⁷ [Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova](#), articolul 2 alin. (1) lit. b)

¹⁹⁸ [Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova](#), articolul 7

5. CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

5.1. Concluzii

Libertatea de exprimare în Republica Moldova a devenit un subiect de dezbatere și controverse în ultimii ani, în lumina măsurilor luate de autoritățile naționale. Recunoaștem că contextul general în ultima vreme s-a schimbat, iar autoritățile trebuie să se adapteze acestui context. În același timp, acestea urmează să fie diligente în aplicarea măsurilor și să acționeze cu bună credință, în special atunci când este vorba despre un drept fundamental precum libertatea de exprimare.

Libertatea de exprimare stă la baza democrației, iar fără menținerea acestei libertăți niciun sistem democratic nu poate exista.

Potrivit standardelor internaționale, cu excepția discursului la ură și incitarea explicită la violență, marja de apreciere a autorităților nu este una foarte largă.

Fiecare ingerință trebuie să fie legală (cu întrunirea cerințelor de calitate ale legii), să urmărească un scop legitim și, în cele din urmă, să fie proporțională.

Ținând cont de aceste elemente, nu suntem convinși că măsurile întreprinse de autoritățile naționale au respectat aceste standarde și principii fundamentale. Unele aspecte sunt defectuoase la aspectul de „legalitate”, în timp ce altele par a fi disproporționate.

Această situație nu pare a fi compatibilă cu prevederile Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, cu jurisprudența Curții de la Strasbourg, precum și cu prevederile Constituției Republicii Moldova.

Atunci când au aplicat măsuri restrictive extrem de dure, autoritățile naționale nu au formulat într-un mod clar și convingător alegațiile lor la adresa furnizorilor de servicii media audiovizuale și nu au prezentat motivele faptice care au condus la astfel de decizii. Această abordare a creat dificultăți suplimentare pentru furnizorii de servicii media audiovizuale care au fost expuși restricțiilor arbitrare și i-au plasat în imposibilitatea de a-și organiza apărarea în mod eficient.

Recurgerea la formule vagi și excesiv de generale pentru a justifica măsurile legate de securitatea națională poate submina încrederea publicului în necesitatea și caracterul adecvat al acestora. Acest fapt vine în contradicție cu standardele enunțate la secțiunea 1 din prezentul raport. Autoritățile naționale trebuie să vină cu o justificare convingătoare, bazată pe probe clare și convingătoare. Motivele invocate de autoritățile naționale trebuie să fie conforme cu principiile și standardele aplicabile activității furnizorilor de servicii media și trebuie să conțină mai multe explicații detaliate și circumstanțe factuale care justifică măsurile adoptate.

Suspendarea licențelor de emisie a mai multor servicii media audiovizuale de televiziune, în lipsa participării persoanelor juridice vizate, fără audierea lor, fără imputarea unor fapte concrete, fără prezentarea unor probe clare și convingătoare, fără motivarea deciziilor luate, fără respectarea jurisprudenței Curții Constituționale cu privire la efectul executoriu al unor asemenea decizii până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești, fără a ține cont de standardele internaționale enunțate mai sus generează îngrijorări atât cu privire la caracterul fondat și proporțional al unei restricții atât de dure

a libertății de exprimare, cât și la lipsa influenței politice în luarea unei asemenea măsuri drastice.

Adoptarea unui nou mecanism de suspendare efectivă a licențelor de emisie a serviciilor media audiovizuale într-un mod netransparent, camuflat, grăbit (proiectul de lege inițial a fost înregistrat la 10 noiembrie 2023, amendamentul de includere a mecanismului în discuție în proiectul de lege inițial a fost făcut la 18 decembrie 2023, iar proiectul de lege final a fost adoptat la 22 decembrie 2023) și fără consultarea societății civile și a experților în domeniu creează aparențe de neloialitate și înșelăciune și, mai important, contravine articolului 74 alin. (1) din Constituție, în conformitate cu jurisprudența Înaltei Curți.

Utilizarea acestui mecanism pentru a limita activitatea companiilor audiovizuale nu poate fi considerată o ingerință previzibilă și, în consecință, ar putea fi tratată ca o acțiune arbitrară, incompatibilă cu drepturile jurnaliștilor la libertatea de exprimare, capabilă să producă un efect dur de intimidare, descurajându-i să relateze despre chestiuni care prezintă un interes societal major.

Modificările aduse articolului 337 din Codul penal cu privire la trădarea de patrie nu doar că au fost adoptate fără o consultare veritabilă a societății civile, dar prezintă carențe referitoare la calitatea și previzibilitatea legii. Or, calitatea legii este un principiu fundamental al legii penale care previne abuzurile și, implicit, interpretarea extensivă a legii. Aceste argumente ne permit să afirmăm că modificările supuse analizei au fost introduse fără existența unui consens larg în societate privind necesitatea lor și formula juridică aleasă de guvernanți. Trimiterea la noțiuni care nu sunt reglementate prin alte acte normative, sau expresii apărute relativ recent în dreptul intern și despre care nu există o abordare uniformă la nivel internațional, confirmă carențele referitoare la calitatea legii.

Pentru că **prevederile referitoare la incriminarea separatismului** au fost adoptate în mai puțin de 60 zile de la înregistrarea proiectului de lege și pentru că societatea civilă nu a fost implicată în procesul de legiferare și nu a fost oferit timp suficient pentru dezbaterile proiectului de lege, considerăm că au existat carențe referitoare la transparența legislativă. Or, consultările publice constituie una dintre metodele veridice ale unei democrații pentru că are capacitatea de a asigura un nivel înalt de transparență.

În același timp, versiunea actuală a prevederilor menționate, fără menționarea expresă a comiterii faptei de separatism cu intenție și însoțită de aplicarea sau incitarea la violență, nu corespunde exigențelor principiilor legii penale și este contrară standardelor internaționale referitoare la libertatea de exprimare. Astfel, există un risc real de aplicare arbitrară a acestor prevederi.

Aceste acțiuni creează impresia unei cenzuri ascunse și a unei răzbunări a autorităților naționale pentru poziția critică adoptată de posturile de televiziune vizate, ale căror activități profesionale au fost restricționate în mod arbitrar. În contextul viitoarelor perioade electorale, astfel de acțiuni ale celor aflați la putere pot fi văzute ca o încercare de a utiliza resursele administrative pentru a limita capacitatea opoziției politice de a-și exprima în mod liber opiniile cu privire la chestiuni de interes și preocupare publică.

Situația libertății de exprimare în teritoriile autonome sau în afara controlului efectiv, de asemenea, prezintă îngrijorări, în special ca urmare a

intențiilor și practicilor de limitare a activității mass-media (Găgăuzia) și limitarea spațiului societății civile prin intermediul unor prevederi locale contrare spiritului libertății de exprimare (regiunea transnistreană). Autoritățile centrale urmează să acorde o atenție sporită acestor regiuni și să monitorizeze permanent situația drepturilor omului din aceste teritorii. Or, obligațiile pozitive impun autoritățile naționale să întreprindă acțiuni proactive, inclusiv reacții prompte pentru a reduce potențialele încălcări flagrante.

5.2. Recomandări

Pentru Parlament și Guvern:

- Deciziile privind suspendarea și revocarea licențelor de emisie a serviciilor media audiovizuale să fie luate doar de către Consiliul Audiovizualului, cu respectarea procedurii și a garanțiilor prevăzute expres în Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, și să fie în conformitate cu principiile și standardele formulate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa referitoare la libertatea de exprimare;
- Consiliul Audiovizualului să-și îndeplinească obligațiile privind garantarea și asigurarea libertății de exprimare, inclusiv prin verificarea legalității și justificării deciziilor adoptate de Comisia pentru situații excepționale și Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională în sfera limitării activității furnizorilor de servicii media;
- Respectarea jurisprudenței Curții Constituționale în sensul: (i) reglementării exprese în legislație că efectele deciziilor de suspendare a licențelor de emisie a serviciilor media audiovizuale de televiziune se vor produce doar după pronunțarea unei hotărâri judecătorești în privința lor și (ii) asigurării unei proceduri de legiferare conforme cu prevederile articolului 74 alin. (1) din Constituție;
- Respectarea regulilor de transparență decizională în orice inițiativă cu impact asupra libertății de exprimare;
- Expertizarea proiectelor de lege de către Comisia de la Veneția;
- Luarea în calcul a modificării articolului 340¹ din Codul penal (*separatismul*) în sensul în care vor fi incriminate doar acțiunile intenționate de separatism, care incită la violență sau pot cauza în mod real orice violențe;
- Asigurarea accesului liber al jurnaliștilor și mass-media în regiunea transnistreană.

Pentru opoziția parlamentară și extraparlamentară:

- Înaintarea sesizărilor la Curtea Constituțională pentru a efectua controlul constituționalității prevederilor cu potențial de încălcare a libertății de exprimare atât pe motive de substanță, cât și de procedură;
- Participarea în dezbaterile publice cu privire la proiectele de lege cu impact asupra libertății de exprimare;
- Formularea inițiativelor legislative care ar asigura independența media, garanta libertatea de exprimare, ar prevedea răspundere penală pentru ingerința arbitrară în activitatea furnizorilor de servicii media.

Pentru organele de drept:

- Interpretarea și aplicarea prevederilor actuale referitoare la „trădare de patrie” și „separatism” în cea mai restrânsă formă și în conformitate cu standardele internaționale cu privire la libertatea de exprimare, pentru a nu admite aplicarea arbitrară a normei penale;
- Examinarea cu celeritate a cererilor înaintate împotriva deciziilor de suspendare a licențelor de emisie/actelor permissive a serviciilor media audiovizuale în sensul prezentului raport, având în vedere efectul de „suprimare” a acestor servicii pe care aceste decizii îl produc;
- Punerea standardelor dezvoltate de ONU, Consiliul Europei, Uniunea Europeană și OSCE la baza oricăror acte sau decizii de ordin judiciar, administrativ și executiv care vizează restrângerea sau riscul de a restrângere exercitarea libertății de exprimare.

Pentru mass-media și ONG-urile în domeniul drepturilor omului:

- Monitorizarea modului de implementare și evaluarea impactului prevederilor cu privire la separatism;
- Luarea de poziție civică în orice ingerință nejustificată și/sau arbitrară în exercitarea libertății de exprimare.

REFERINȚE

Acte juridice internaționale:

1. [Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1984](#)
2. [Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16 decembrie 1966](#)
3. [Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 4 noiembrie 1950](#)
4. [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000](#)
5. [Raportul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2008\)026 din 23 octombrie 2008 privind relația dintre libertatea de exprimare și libertatea religioasă: problema reglementării și urmării penale a blasfemiei, insultei religioase și incitarea la ură religioasă](#)
6. [Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2015\)015 din 22 iunie 2015 cu privire la legislația privind mass-media \(Legea CLXXXV privind serviciile media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei și legislația privind impozitarea veniturilor din publicitate ale mass-media\) din Ungaria](#)
7. [Raportul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2020\)014 din 19 iunie 2020 cu privire al respectarea democrației, drepturilor omului și statului de drept în timpul stărilor de urgență: reflecții](#)
8. [Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2019\)014 din 24 iunie 2019 privind Ordonanța de Urgență a Guvernului \(OUG\) nr. 7 și OUG nr. 12 de amendare a Legilor justiției din România](#)
9. [Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2006\)015 din 4 aprilie 2006 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență](#)
10. [Avizul Comisiei de la Veneția nr. CDL-AD\(2016\)006 din 14 martie 2016 cu privire la proiectul legii constituționale cu privire la „protecția națiunii”](#)
11. [Compilația avizelor și rapoartelor Comisiei de la Veneția cu privire la stările de urgență nr. CDL-PI\(2020\)003 din 16 aprilie 2020](#)
12. [Recomandarea Comitetului de Miniștri Rec\(2000\)23 din 20 decembrie 2000 privind independența și funcțiile autorităților de reglementare în sectorul audiovizualului](#)
13. [Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. CM/Rec\(2007\)15 din 7 noiembrie 2007 cu privire la măsurile referitoare la acoperirea mediatică a campaniilor electorale](#)
14. [Orientările UE în domeniul drepturilor omului privind libertatea de exprimare online și offline din 12 mai 2014](#)
15. [Regulamentul \(UE\) 2024/1083 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 aprilie 2024 de stabilire a unui cadru comun pentru serviciile mass-media în cadrul pieței interne și de modificare a Directivei 2010/13/UE \(Regulamentul european privind libertatea mass-mediei\)](#)
16. [Actul final de la Helsinki din 1 august 1975](#)
17. [Documentul OSCE de la Istanbul din 1999, Carta pentru securitate europeană: III. Răspunsul nostru comun](#)
18. [Rezoluția adoptată de Adunarea Parlamentară OSCE cu privire la deteriorarea situației drepturilor omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova](#)

19. [Decizia Consiliului Național al Presei Electronice nr. 86/1-2 privind restricționarea difuzării programului „Rossiyskiy Informatsionnyy Kanal Rossiya – 24” pe teritoriul Letoniei](#)
20. [Decizia Consiliului Național al Presei Electronice nr. 68/1-2 privind restricționarea difuzării programului „Rossija RTR” pe teritoriul Letoniei](#)
21. [Legea cu privire la funcționarea difuzării radio și de televiziune a Cehiei](#)
22. [Legea privind furnizarea de informații către public a Lituaniei](#)
23. [Legea cu privire la organizarea jurisdicțiilor în ordine administrativă a Luxemburgului](#)
24. [Legea cu privire la transmisiune și retransmisiune a Slovaciei](#)
25. [Legea cu privire la procedura curții administrative a Austriei](#)
26. [Codul de procedură administrativă al Bulgariei](#)
27. [Legea audiovizualului a României](#)
28. [Legea cu privire la libertatea de comunicare a Franței](#)

Jurisprudența instanțelor internaționale:

1. [Hotărârea CtEDO din 7 decembrie 1976 în cauza Handyside v. Regatul Unit](#)
2. [Hotărârea CtEDO din 26 noiembrie 1991 în cauza Observer și Guardian v. Regatul Unit](#)
3. [Hotărârea CtEDO din 28 octombrie 1999 în cauza Wille v. Liechtenstein](#)
4. [Hotărârea CtEDO din 20 ianuarie 2020 în cauza Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Ungaria](#)
5. [Hotărârea CtEDO din 8 noiembrie 2016 în cauza Magyar Helsinki Bizottság v. Ungaria](#)
6. [Hotărârea CtEDO din 30 aprilie 2019 în cauza Kablis v. Rusia](#)
7. [Hotărârea CtEDO din 15 septembrie 2015 în cauza Dilipak v. Turcia](#)
8. [Hotărârea CtEDO din 23 septembrie 2009 în cauza Feridun Yazar și alții v. Turcia](#)
9. [Hotărârea CtEDO din 28 august 2018 în cauza Ibragim Ibragimov și alții v. Rusia](#)
10. [Hotărârea CtEDO din 9 mai 2018 în cauza Stomakhin v. Rusia](#)
11. [Hotărârea CtEDO din 8 iunie 2010 în cauza Gül și alții v. Turcia](#)
12. [Hotărârea CtEDO din 2 octombrie 2001 în cauza Stankov și Organizația macedoneană unită Ilinden v. Bulgaria](#)
13. [Hotărârea CtEDO din 8 iulie 1999 în cauza Sürek v. Turcia \(nr. 2\)](#)
14. [Hotărârea CtEDO din 22 aprilie 2010 în cauza Fatullayev v. Azerbaidjan](#)
15. [Hotărârea CtEDO din 1 februarie 2011 în cauza Faruk Temel v. Turcia](#)
16. [Hotărârea CtEDO din 25 septembrie 2012 în cauza Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turcia](#)
17. [Hotărârea CtEDO din 5 aprilie 2022 în cauza NIT S.R.L v. Moldova](#)
18. [Hotărârea CtEDO din 25 mai 1998 în cauza Partidul Socialist și alții v. Turcia](#)
19. [Hotărârea CtEDO din 12 noiembrie 2015 în cauza Bidart v. Franța](#)
20. [Hotărârea CtEDO din 3 octombrie 2017 în cauza Dmitriyevskiy v. Rusia](#)
21. [Hotărârea CtEDO din 29 noiembrie 2011 în cauza Kılıç și Eren v. Turcia](#)
22. [Hotărârea CtEDO din 22 octombrie 2013 în cauza Bülent Kaya v. Turcia](#)
23. [Hotărârea CtEDO din 27 ianuarie 2015 în cauza Rohlena v. Republica Cehă](#)
24. [Hotărârea Tribunalului General al Uniunii Europene din 27 iulie 2022 în cauza nr. T-125/22, RT France împotriva Consiliului Uniunii Europene](#)

25. [Hotărârea CtEDO din 6 octombrie 2020 în cauza Karastelev și Alții v. Federația Rusă](#)
26. [Hotărârea CtEDO din 16 ianuarie 2018 în cauza Saygılı și Karataş v. Turcia](#)
27. [Hotărârea CtEDO din 6 septembrie în cauza Salov v. Ucraina](#)
28. [Hotărârea CtEDO din 8 iulie 2004 în cauza Ilașcu și Alții v. Moldova și Rusia](#)

Acte juridice naționale:

1. [Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994](#)
2. [Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova](#)
3. [Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 09.10.2014 privind controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr.112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere](#)
4. [Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență](#)
5. [Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 3 octombrie 2023 pentru controlul constituționalității articolului 16 alin. \(2\) lit. e\) din Codul electoral](#)
6. [Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 6 iunie 2012 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006](#)
7. [Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 20 iunie 2024 privind controlul de constituționalitate al articolului II din Legea nr. 116 din 16 mai 2024 pentru modificarea unor acte normative \(adoptarea legilor organice de către Parlament\)](#)
8. [Decizia Curții Constituționale de respingere a sesizării nr. 22a/2014 pentru controlul constituționalității articolului 14 alin. \(4\) din Legea nr. 344-XIII din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei \(Gagauz-Yeri\)](#)
9. [Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 54 din 16 decembrie 2022](#)
10. [Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023](#)
11. [Proces-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023](#)
12. [Procesul-verbal nr. 10 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 7 august 2024](#)
13. [Legea nr. 414 din 22 decembrie 2023 pentru modificarea unor acte normative](#)
14. [Legea nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului](#)
15. [Legea nr. 9/2023 din 2 februarie 2023 pentru modificarea unor acte normative](#)
16. [Legea nr. 173/2015 cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului \(Transnistria\)](#)
17. [Legea nr. 136/2024 din 6 iunie 2024 pentru modificarea unor acte normative \(modificarea Codului penal și a Codului contravențional\)](#)
18. [Legea securității statului nr. 618/2015](#)

19. [Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului pentru promovarea proiectelor investitoriale de importanță națională, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 585/2016](#)
20. [Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(modificarea Codului penal și Codului contravențional\) de pe pagina web a Parlamentului](#)
21. [Proiectul de lege pentru modificarea Codului penal al Republicii Moldova nr. 985/2002 \(art.134`23, 134`24, 337`1, ș.a.\) de pe pagina web a Parlamentului](#)
22. [Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative \(asigurarea integrității și funcționalității pieței energiei electrice\) de pe pagina web a Parlamentului](#)

Rapoarte și studii internaționale:

1. [Raportul privind practicile în domeniul drepturilor omului al Departamentului de Stat al Statelor Unite în privința Republicii Moldova pentru 2023](#)
2. [Raportul Comisiei Europene nr. SWD\(2023\)698 din 8 noiembrie 2023 cu privire la Republica Moldova](#)
3. [Comentariul general nr. 34 al Comitetului pentru Drepturile Omului din 12 septembrie 2011 cu privire la articolul 19 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice](#)
4. [Raport tematic al ONU nr. A/77/288 din 12 august 2022 pe tema „Dezinformarea și libertatea de opinie și de exprimare în timpul conflictelor armate”](#)
5. [Raportul tematic al ONU nr. A/HRC/53/25 din 19 aprilie 2023 pe tema „Dezvoltarea durabilă și libertatea de exprimare: de ce vocea contează”](#)
6. [Studiul Consiliului Europei din septembrie 2016 privind libertatea de exprimare și defăimarea](#)
7. [Comentariul OSCE din 4 decembrie 2023 cu privire la incriminarea „separatismului” și a infracțiunilor conexe în Republica Moldova](#)
8. [Materialul privind „Propaganda și libertatea mass-media” al Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei, 2015](#)
9. [Raportului final al Misiunii BIDDО de Observare a Alegerilor cu privire la alegerile locale din 5 noiembrie 2023](#)

Rapoarte Naționale:

1. [Barometrul socio-politic din iulie 2024, realizat de IMAS](#)
2. [Raportul anual al Avocatului Poporului privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2023](#)
3. [Raportul Promo-LEX din 7 decembrie 2023 cu privire la drepturile omului în regiunea transnistreană a Republicii Moldova](#)

Pagini web:

1. [Declarație cu privire la noul mecanism juridic de suspendare a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale](#)
2. [CJI, APEL, RISE Moldova și Centrul „Acces-Info” își exprimă îngrijorarea în raport cu suspendarea licențelor posturilor TV, în condiții de lipsă de transparență](#)
3. [Ceslav Panico solicită CSE să-și revizuiască decizia din 16 decembrie, privind suspendarea a șase posturi TV](#)

4. [Avocatul Poporului se alătură Declarației societății civile cu privire la noul mecanism juridic de suspendare a licențelor furnizorilor de servicii media audiovizuale și cere mai multă transparență](#)
5. [Avocatul poporului, „îngrijorat” de suspendarea licenței de emisie a 6 posturi TV și blocarea unor site-uri](#)
6. [Janis Mazeiks despre suspendarea licențelor TV: încurajăm autoritățile să explice această decizie](#)
7. [Indicele mondial al libertății presei 2024: jurnalismul sub presiune politică](#)
8. [Profilul Republicii Moldova de pe pagina web a Reporterilor fără frontieră](#)
9. [Moldova: Noua definiție a trădării de patrie, adoptată de Parlament, amenință libertatea de exprimare](#)
10. [Open Society Justice Initiative, la rubrica dedicată Comitetului ONU pentru Drepturile Omului: Comentariu general nr. 34](#)
11. [Rubrica Republica Moldova de pe pagina web a Consiliului Uniunii Europene](#)
12. [Republica Moldova începe cea de-a doua etapă a negocierilor de aderare la UE - screening-ul bilateral](#)
13. [Comunicatul de presă al Curții de Justiție a Uniunii Europene nr. 132/22 din 27 iulie 2022 privind cauza RT France împotriva Consiliului Uniunii Europene](#)
14. [Mandatul reprezentantului OSCE pentru libertatea presei](#)
15. [Comunicatul Reprezentantului OSCE pentru libertatea presei privind blocarea canalelor de televiziune](#)
16. [Comunicatul de presă al Consiliului Audiovizualului din 28 decembrie 2023](#)
17. [Comunicatul de presă al Consiliului Audiovizualului din 31 octombrie 2023](#)
18. [Rubrica „Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională” de pe pagina web oficială a Guvernului Republicii Moldova](#)
19. [Comunicatul de presă al Parlamentului Republicii Moldova „Noțiunea de „trădare de patrie” va fi reglementată mai clar în legislație”](#)
20. [Comunicatul de presă al portalului StopFals intitulat „Ce presupun modificările legislative despre „trădarea de patrie” și cum sursele pro-Kremlin manipulează pe această temă”](#)
21. [Avocatul Promo-LEX Vadim Vieru: „Amendamentul adoptat recent de către Parlament la Codul Penal ce se referă la trădarea de patrie ar putea genera anumite abuzuri”](#)
22. [Inițiativă legislativă: Persoanele care primesc bani din Rusia pentru destabilizarea R. Moldova ar putea fi investigați pentru trădare de patrie](#)
23. [В Гагаузии намерены запретить СМИ «пропагандировать» ЛГБТ-отношения. Что говорят эксперты?](#)
24. [Video: Журналиста nokta силой вытолкнули с заседания НСГ](#)
25. [ONG-urile de media condamnă tentativele Adunării Populare a Găgăuziei de a submina libertatea presei și cer anularea neîntârziată a hotărârii cu privire la „acreditarea” jurnaliștilor](#)
26. [ONG-urile de media condamnă tentativele autorităților de la Comrat de a submina libertatea presei în Găgăuzia](#)
27. [ONG-urile de media condamnă tentativele repetate ale autorităților Găgăuziei de a submina libertatea presei și cer retragerea imediată a inițiativei legislative](#)
28. [Rubrica dedicată regiunii transnistrene de pe pagina web a Freedom House](#)

29. [В Приднестровье двух пенсионеров приговорили к трем годам тюрьмы за оскорбление Красносельского](#)
30. [«Мы меньше притворяемся демократическим государством». Тирасполь и Кишинев о борьбе с критикой власти в Приднестровье. Разбор NM](#)
31. [DOC. Krasnoselski a semnat legea ce pedepsește cu închisoarea oamenii din regiune ce se vor adresa în instanțele legale](#)
32. [Regimul de la Tiraspol a condamnat prima persoană pentru critica deschisă a războiului din Ucraina](#)
33. [ONG-urile de media condamnă abuzurile autorităților autoproclamate de la Tiraspol în raport cu presa și solicită eliberarea imediată a jurnalistei Viorica Tătaru](#)
34. [ONG-urile de media condamnă restricțiile ilegale impuse de Tiraspol în raport cu presa și solicită autorităților legitime ale statului să intervină](#)

