

Opinia Nr. 1090/2022

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT**  
**(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

**REPUBLICA MOLDOVA**

**OPINIE**

**CU REFERIRE LA AMENDAMENTELE LA CODUL  
SERVICIILOR MEDIA AUDIOVIZUALE ȘI LA ALTE ACTE  
NORMATIVE, INCLUSIV LA INTERZICEREA  
SIMBOLURILOR ASOCIATE ȘI UTILIZATE ÎN ACȚIUNI  
MILITARE DE AGRESIUNE**

**Adoptată de Comisia de la Veneția  
La cea de-a 132-a sesiune plenară  
(Veneția, 21-22 octombrie 2022)**

**pe baza comentariilor formulate de:**

**dna Veronika BILKOVA (Membru, Republica Cehă)  
dl Christoph GRABENWARTER (Membru, Austria)  
dl Jan VELAERS (Membru, Belgia)**

## I. Introducere

1. Printr-o scrisoare din 28 aprilie 2022, doamna Daniela Cujbă, Reprezentantul Permanent al Republicii Moldova la Consiliul Europei, a transmis Comisiei de la Veneția scrisoarea Blocului comuniștilor și socialiștilor, o fracțiune parlamentară în Parlamentul Republicii Moldova, din 20 aprilie 2022. Prin această scrisoare se solicită avizul Comisiei de la Veneția asupra proiectului de modificare a legislației, care în final a fost adoptat sub forma amendamentelor la unele acte normative și la Codul serviciilor media audiovizuale (Legile nr. 102 și 143, a se vedea CDL-REF(2022)026 și CDL-REF(2022)027). Scrisoarea menționează în mod explicit interdicția diseminării simbolurilor asociate și utilizate în acțiunile de agresiune militară și impactul acestei interdicții asupra dreptului la libertatea de exprimare în modul în care este garantat de articolul 10 din Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO).

2. Amendamentele adoptate în aprilie și iunie 2022 sunt foarte cuprinzătoare și aduc în ordinea juridică din Republica Moldova diverse elemente noi și, deseori, în mare măsură nerelevante. Deși cererea înaintată Comisiei de la Veneția nu conține nicio întrebare precisă, textul acesteia sugerează că accentul se pune pe articolul I și articolul II pct. 98 din Legea nr. 102 care privesc interzicerea anumitor simboluri și, eventual, articolele I. 3 și I.5 din Legea nr. 143 care se referă la restricțiile privind difuzarea anumitor programe audiovizuale. Articolul I și articolul II pct. 98 din Legea nr. 102 fac, de asemenea, obiectul unei plângeri la Curtea Constituțională a Republicii Moldova (a se vedea mai jos la „Context”). Prin urmare, această Opinie se concentrează pe dispozițiile menționate anterior și nu oferă o analiză cuprinzătoare a celor două legi adoptate și nici nu comentează reformele juridice anterioare menționate în scrisoarea de solicitare a opiniei.

3. Dna Veronika Bilkova (Membru, Republica Cehă), dl Christoph Grabenwarter (Membru, Austria) și dl Jan Velaers (Membru, Belgia) au acționat în calitate de raportori pentru această Opinie.

4. În perioada 22-23 septembrie 2022, o delegație a Comisiei formată din doamna Veronika Bilkova și domnul Jan Velaers, însoțiți de domnul Michael Janssen de la Secretariatul Comisiei de la Veneția, a avut întrevederi la Chișinău cu Președintele Parlamentului, precum și cu reprezentanți ai Comisiilor parlamentare pentru mass-media și securitate națională, cu membrii Fracțiunii parlamentare a Blocului Comuniștilor și Socialiștilor, cu Consiliul Audiovizualului, cu Curtea Constituțională, cu Procuratura Generală, cu Bașcanul (Guvernatorul) Găgăuziei, cu Curtea Supremă de Justiție și reprezentanți ai societății civile. Comisia le este recunoscătoare autorităților din Republica Moldova și Oficiului Consiliului Europei de la Chișinău pentru organizarea excelentă a acestei vizite.

5. Opinia a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a legilor. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu acuratețe versiunea originală sub toate aspectele.

6. Opinia a fost elaborată pe baza observațiilor raportorilor și a rezultatelor reuniunilor. Ca urmare a unui schimb de idei cu dl Vlad Batrîncea, Vicepreședinte al Parlamentului Republicii Moldova, și cu dna Olesea Stamate, Președintele Comisiei juridice, numiri și imunități a Parlamentului Republicii Moldova, ea a fost adoptată de Comisia de la Veneția la cea de-a 132-a sesiune plenară (Veneția, 21-22 octombrie 2022).

## II. Context

7. La 14 aprilie 2022 și, respectiv, 2 iunie 2022, Parlamentul Republicii Moldova

a adoptat Legea nr. 102 privind modificarea unor acte normative și Legea nr. 143 privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova. (Legea nr. 174/2018). La 19 aprilie 2022 și, respectiv, 16 iunie 2022, cele două legi au fost semnate de Președintele Republicii. Acestea au intrat în vigoare la data publicării, adică la 20 aprilie 2022 (Legea nr. 102) și la 22 iunie 2022 (Legea nr. 143).

8. Legile adoptate definitiv diferă substanțial de proiectele de lege inițiale depuse la Parlamentul în februarie 2022 (Proiectele nr. 15, 24, 44 și 46) și la 5 aprilie 2022 (Proiectul nr. 123). Aceste proiecte originale au fost concepute pentru a contracara riscurile la adresa securității informațiilor și a răspândirii de știri false și dezinformare și pentru a introduce mai multe contravenții noi, care nu au legătură între ele. Proiectele vizau modificarea Legii Serviciului de Informații și Securitate (nr. 753/1999), a Legii cu privire la libertatea de exprimare (nr. 64/2010), a Codului penal (nr. 985/2002), a Legii cu privire la Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (nr. 212/2004), a Legii privind comunicațiile electronice (nr. 241/2007), a Codului contravențional (nr. 218/2008) și a Codului serviciilor media audiovizuale (nr. 174/2018). Proiectul cu nr. 123 a trecut de prima lectură la 7 aprilie 2022, dar a dat naștere unor critici din partea unor organizații ale societății civile, mass-media și o parte a opoziției, în special din partea Blocului Comuniștilor și Socialiștilor. Acest proiect, așa cum a fost adoptat în primă lectură, a condus la solicitarea unei opinii din partea Comisiei de la Veneția.

9. În cadrul revizuirilor ulterioare în Parlament, proiectele de legi au fost revizuite considerabil. Unele părți au fost înlăturate și adăugate părți noi, inclusiv cele privind simbolurile asociate și utilizate în acțiunile militare de agresiune. Legea nr. 102, adoptată la 14 aprilie 2022, conține modificări la trei legi - Legea privind combaterea activității extremiste (nr. 54/2003, denumită în continuare „LCAE”), Codul contravențional (nr. 218/2008) și Legea cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural (nr. 276/2016). Legea nr. 143, adoptată la 2 iunie 2022, aduce modificări la Codul serviciilor media audiovizuale (nr. 174/2018, denumit în continuare „CSMA”).

10. La 12 aprilie 2022, mai mulți deputați (reprezentând Blocul Comuniștilor și Socialiștilor) au contestat în fața Curții Constituționale proiectul de lege nr. 123. La 14 aprilie 2022, sesizarea acestora a fost respinsă pentru că, la momentul depunerii acesteia, legea nu era adoptată în lectură finală și avea statut de proiect.

11. La 3 mai 2022, doi deputați (reprezentând Blocul Comuniștilor și Socialiștilor) au depus o nouă sesizare la Curtea Constituțională, solicitând verificarea constituționalității articolelor 1 și 11 pct. 98 din Legea nr. 102. De asemenea, aceștia au solicitat Curții suspendarea aplicării articolului 2 pct. 98. Articolul 1 modifică LCAE și extinde categoriile de simboluri a căror utilizare se consideră că este cuprinsă de definiția activităților extremiste. Articolul 2 pct. 98 adaugă două noi contravenții în Codul contravențional, iar una dintre ele ține de utilizarea simbolurilor. Deputații au susținut că aceste prevederi au încălcat dreptul la libertatea de exprimare garantat de articolul 32 din Constituție, deoarece interdicția viza simboluri care nu amenință în mod inerent ordinea publică sau morală.<sup>1</sup>

12. La 5 mai 2022, Curtea Constituțională a respins cererea de suspendare a aplicării articolului 2 pct. 98 din Legea nr. 102 pentru că această cerere nu a fost

---

<sup>1</sup> Deputații BCS s-au adresat la Curtea Constituțională: Legea interzicerii panglicii Sf. Gheorghe în Moldova este o încercare de a șterge memoria istorică, Komsomolskaya Pravda, 3 mai 2022.

suficient de motivată.<sup>2</sup> Sesizarea privind examinarea constituționalității articolului 1 și 2 pct. 98 din Legea nr. 102 se află încă pe rolul Curții.<sup>3</sup> În cadrul acestei proceduri, doamna Domnica Manole, președintele Curții Constituționale, a solicitat printr-o scrisoare din 4 august 2022 o opinie *amicus curiae* a Comisiei de la Veneția cu privire la două întrebări: 1) dacă dispozițiile contestate ale articolului 1 din LCAE și ale articolului 365<sup>5</sup> din Codul contravențional au respectat exigențele clarității legii, așa cum decurg din standardele juridice europene; și 2) dacă stabilirea răspunderii contravenționale în baza articolului 365<sup>5</sup> din Codul contravențional a fost în conformitate cu standardele legale europene în materie de libertate de exprimare. Această solicitare va fi tratată într-o opinie separată.

### III. Cadrul legal internațional și național

#### A. Standardele privind drepturile omului

13. Utilizarea simbolurilor politice nu este reglementată de niciun instrument internațional special. Totuși, pentru că o asemenea utilizare constituie o exprimare a unor idei sau afilieri, ea se încadrează în general în dreptul la libertatea de exprimare. Funcționarea mass-media este protejată și ea de acest drept. Dreptul la libertatea de exprimare este protejat atât în dreptul internațional, cât și la nivel național.

14. Articolul 10 al CEDO prevede că „*orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. [...]*” (paragraful 1). Acest drept poate fi limitat, dacă restricțiile sunt „*prevăzute de lege și sunt necesare într-o societate democratică, în scopul protecției securității naționale, integrității teritoriale sau siguranței publice, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești*” (paragraful 2). Dreptul la libertatea de exprimare este garantat și de articolul 19 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO), și de articolul 19 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP), care reglementează posibilele restricții similare celor menționate în articolul 10 din CEDO. De menționat că potrivit articolului 20, paragraful 1 din PIDCP, „*orice propagandă a războiului va fi interzisă prin lege*”.

15. Articolul 32 din Constituția Republicii Moldova garantează „*libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil*” (alineatul 1). De asemenea, „*Sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional*” (alineatul 3). Mai mult, articolul 34 garantează dreptul la informație. Prin intermediul mijloacelor prevăzute la articolul 54 din Constituție, drepturile cuprinse în articolele 32 și 34 pot fi limitate în aceleași condiții

---

<sup>2</sup> Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Decizia privind cererea de suspendare a acțiunii articolului 2 pct. 98 din Legea nr. 102 din 14 aprilie 2022 privind modificările unor acte normative, Sesizarea nr. 54a/2022, 5 mai 2022

<sup>3</sup> În cadrul ședințelor de la Chișinău, raportorii au aflat de la Curtea Constituțională că Legea nr. 143 fusese atacat și la această instanță, pe motive procedurale

prevăzute și de CEDO.

16. Utilizarea simbolurilor politice poate avea, de asemenea, legătură cu alte drepturi ale omului, cum ar fi dreptul la libertatea religiei (simboluri religioase, cum ar fi crucea) sau dreptul la libertatea de asociere (societățile religioase care folosesc simboluri religioase, partidele politice care utilizează simboluri politice etc.). Aceste drepturi sunt, de asemenea, garantat de instrumentele internaționale privind drepturile omului și de Constituția Republicii Moldova.<sup>4</sup>

17. Protecția libertății presei este asigurată, pe lângă instrumentele generale privind drepturile omului, prin mai multe instrumente precise. Printre acestea se numără Acordul European din 1960 privind Protecția transmisiunilor de televiziune (neratificat de Republica Moldova) sau Convenția Europeană a Televiziunii Transfrontaliere (ratificată de Republica Moldova).

18. Pentru că nu poate exista democrație fără pluralism, statele au, de asemenea, obligații pozitive<sup>5</sup> și trebuie să fie garantul suprem al protecției pluralismului, în special în domeniul mass-media audiovizuale, ale căror programe sunt difuzate adesea pe scară largă.<sup>6</sup> Potrivit interpretării Curții Europene, articolul 10 din CEDO obligă statele membre să asigure diversitatea în difuzări prin intermediul legislației și, în special, să nu submineze această obligație, permițând unui grup economic sau politic important sau statului să își asume o poziție dominantă asupra unui radiodifuzor sau în cadrul unui radiodifuzor și, prin urmare, să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor.<sup>7</sup>

19. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei a subliniat, de asemenea, importanța pluralismului mass-media și a stabilit câteva instrucțiuni cu privire la cerințele care trebuie îndeplinite pentru a fi conforme cu articolul 10 din CEDO. Pluralismul media și diversitatea conținutului media sunt esențiale pentru funcționarea unei societăți democratice și sunt corolarii dreptului fundamental la libertatea de exprimare. Recomandările Comitetului Miniștrilor<sup>8</sup> subliniază importanța a două principii relevante pentru această opinie: în primul rând, asigurarea internă a pluralismului media și, în al doilea rând, independența editorială. Întotdeauna trebuie să se găsească un echilibru între aceste două principii.

20. În fine, trebuie menționat faptul că în jurisprudența Curții Europene există și hotărâri în care articolul 10 din CEDO nu este deloc aplicabil, având în vedere articolul 17 din CEDO.<sup>9</sup> Curtea Europeană consideră că programele care

---

<sup>4</sup> A se vedea articolul 9 (Libertatea de gândire, de conștiință și de religie) și articolul 11 (Libertatea de întrunire)

din CEDO; articolul 18 (Libertatea de gândire, de conștiință și de religie) și articolul 22 (Libertatea de asociere) a ICCPR; articolul 31 (Libertatea de conștiință) și articolul 41 (Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice) din Constituția Republicii Moldova.

<sup>5</sup> Curtea Europeană [MC], *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano v. Italy*, nr. 38433/09, 7 iunie 2012, paragr. 129.

<sup>6</sup> Curtea Europeană, *Informationsverein Lentia și alții v. Austria*, nr. 13914/88 și altele, 24 noiembrie 1993, paragr. 38.

<sup>7</sup> Curtea Europeană, *Manole și alții v. Moldova*, nr. 13936/02, 17 septembrie 2009, paragr. 95-102; Curtea Europeană, *NIT SRL v. Republica Moldova*, nr. 28470/12, 5 aprilie 2022, paragr. 184 și următoarele.

<sup>8</sup> A se vedea, în special, Recomandarea nr. R(99)1 al Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile de promovare a pluralismului media; Recomandarea CM/Rec(2007)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind pluralismul media și diversitatea conținutului media; Recomandarea CM/Rec(2022)11 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind principiile pentru guvernarea mass-media și a comunicațiilor.

<sup>9</sup> Articolul 17 din CEDO prevede: „ Nicio dispoziție din prezenta Convenție nu poate fi interpretată ca

glorifică violența și propaganda terorii încalcă valorile fundamentale ale CEDO.<sup>10</sup> În plus, declarațiile care urmăresc fără echivoc scopul de a justifica crimele de război (cum ar fi tortura sau execuțiile rapide) presupune o deturnare a articolului 10 din CEDO de la scopul său real și, prin urmare, ar putea să nu intre în sfera de protecție a acestui articol.<sup>11</sup> În același timp, trebuie subliniat că, potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene, articolul 17 din CEDO este aplicabil doar în cazuri excepționale și extreme<sup>12</sup> și că o varietate de factori (cum ar fi contextul<sup>13</sup> și impactul comportamentului contestat<sup>14</sup>) trebuie avut în vedere. Este nevoie de o analiză aprofundată de la caz la caz a măsurii în cauză, în contextul unui caz individual.<sup>15</sup> O evaluare generală a aplicabilității articolului 17 din CEDO cu privire la măsurile în cauză este dificilă.

## B. Opinii și studii ale Comisiei de la Veneția și ale OSCE/ODIHR

21. Comisia de la Veneția a evaluat compatibilitatea cu standardele internaționale a actelor juridice naționale care interzic utilizarea unor simboluri în două cazuri. În 2013, Comisia de la Veneția, împreună cu OSCE/ODIHR, a adoptat Opinia Comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională din Moldova privind compatibilitatea cu Standardele Europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea utilizării simbolurilor regimului comunist totalitar și de promovare a ideologiilor totalitare din Republica Moldova.<sup>16</sup> În 2015, cele două instituții au adoptat Avizul interimar comun privind Legea Ucrainei privind condamnarea regimurilor comunist și național-socialist (nazist) și interzicerea propagandei simbolurilor acestora.<sup>17</sup>

22. În cele două avize, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au observat că „statele nu sunt împiedicate să interzică, sau chiar să incrimineze, utilizarea unor simboluri ...”<sup>18</sup> dar au reamintit că o asemenea interdicție sau incriminare trebuie să respecte condițiile restricțiilor prevăzute de instrumentele internaționale privind drepturile omului (legalitate, legitimitate și necesitate într-o societate democratică).

23. Referințele la simboluri politice pot fi găsite și în unele studii generale, cum ar fi Instrucțiunile comune privind reglementarea partidelor politice, potrivit cărora

---

autorizând unui stat, unui grup sau unui individ, un drept oarecare de a desfășura o activitate sau de a îndeplini un act ce urmărește distrugerea drepturilor sau libertăților recunoscute de prezenta Convenție, sau de a aduce limitări acestor drepturi și libertăți, decât cele prevăzute de această Convenție.”

<sup>10</sup> Cf. Curții Europene, *Roj TV A/S v. Danemarca*, nr. 24683/14, 17 aprilie 2018.

<sup>11</sup> Curtea Europeană, *Orban și alții v. Franța*, nr. 20985/05, 15 ianuarie 2009, paragr. 35.

<sup>12</sup> Curtea Europeană [MC], *Perincek v. Elveția*, nr. 27510/08, 15 octombrie 2015, paragr. 114.

<sup>13</sup> A se vedea de ex. Curtea Europeană [MC], *Perincek v. Elveția*, nr. 27510/08, 15 octombrie 2015, paragr. 239; Curtea Europeană, *Garaudy v. Franța*, nr. 65831/01, 24 iunie 2003.

<sup>14</sup> A se vedea de ex. Curtea Europeană, *Roj TV A/S v. Danemarca*, nr. 24683/14, 17 aprilie 2018, paragr. 47, unde a ținut cont de audiența vastă a televiziunii în cauză.

<sup>15</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, Opinia comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și a promovării ideologiilor totalitare ale Republicii Moldova, paragraful 67.

<sup>16</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, Opinia comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și a promovării ideologiilor totalitare ale Republicii Moldova.

<sup>17</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2015)041, Opinie interimară comună privind Legea Ucrainei privind condamnarea regimurilor comunist și național-socialist (nazist) și interzicerea propagandei simbolurilor acestora.

<sup>18</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, paragr. 124. A se vedea Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD (2015)041, paragr. 116.

partidele pot fi obligate să-și comunice simbolurile și statele pot interzice utilizarea simbolurilor asociate instituțiilor naționale sau religioase, pentru a evita eventualele confuzii.<sup>19</sup> Este accentuat riscul utilizării simbolurilor similare de către diferite partide sau alte instituții și riscul de creare a unei confuzii între acestea, nu pe interzicerea simbolurilor în sine.

24. Comisia de la Veneția a adoptat și multe opinii referitoare la libertatea presei, însă nu pentru Republica Moldova.

25. În anul 2019, OSCE/ODIHR a emis o Opinie cu privire la versiunea anterioară a Legii de combatere a activității extremiste în Republica Moldova. Una dintre modificările recomandate se referă la prevederea inițială privind utilizarea simbolurilor, în care OSCE/ODIHR recomandă „revederea referinței la simbolurile și emblemele așa-numitelor „alte organizații extremiste”.<sup>20</sup> Această problemă nu face obiectul actualelor modificări și, ca atare, rămâne în afara domeniului de aplicare ale acestei opinii.

### **C. Reglementările legale naționale cu privire la utilizarea simbolurilor: exemple**

26. De-a lungul anilor, unele state au adoptat acte juridice care reglementează utilizarea unor simboluri. Unor simboluri, cum ar fi simbolurile de stat (steaguri, steme) sau simbolurile recunoscute la nivel internațional (de exemplu, crucea roșie, semiluna roșie și cristalul roșu<sup>21</sup>), le-a fost acordată o protecție deosebită. Alte simboluri, dimpotrivă, au fost supuse restricțiilor și interdicțiilor. Acesta a fost în mod tradițional cazul simbolurilor legate de regimul nazist (de exemplu, svastica), a căror utilizare este interzisă în mai multe țări (de ex. în Austria,<sup>22</sup> Belarus,<sup>23</sup> Brazilia,<sup>24</sup> Franța,<sup>25</sup> și în Federația Rusă<sup>26</sup>). În plus, din anul 1990, folosirea simbolurilor comuniste (de exemplu, secera și ciocanul și steaua roșie) a fost interzisă la fel și în mai multe țări (de exemplu în Cehoslovacia,<sup>27</sup> Ungaria,<sup>28</sup> Letonia,<sup>29</sup> Lituania,<sup>30</sup> Polonia<sup>31</sup> și Ucraina<sup>32</sup>). Mai mult, unele state interzic utilizarea simbolurilor totalitare sau neconstituționale fără a preciza care

---

<sup>19</sup>Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2020)032, Recomandări comune privind Legea partidelor politice, paragr. 89. A se vedea Comisia de la Veneția, CDL-INF(2000)001, Recomandări privind interzicerea sau dizolvarea partidelor politice și măsuri similare, p. 14.

<sup>20</sup>OSCE/ODIHR, Opinia nr. FOE-MDA/344/2018, Opinia privind Legea cu privire la combaterea activității extremiste a Republicii Moldova, 30 decembrie 2019, paragr. 12, pct. B.

<sup>21</sup> A se vedea Protecția Crucii Roșii, Semiluna Roșie și Emblemele de Cristal Roșu, Fișa informativă, Comitetul Internațional al Crucii Roșii, 24 martie 2014.

<sup>22</sup> Austria, Legea nr. 84/1960, Legea nr. 117/1980.

<sup>23</sup> Belarus, Codul Administrativ, articolul 17.10.

<sup>24</sup> Brazilia, Legea nr. 7716, articolul 20, 5 ianuarie 1989.

<sup>25</sup> Franța, Codul penal, articolul R645-1.

<sup>26</sup> Federația Rusă, Codul contravențiilor administrative, articolul 20.3.

<sup>27</sup> Cehoslovacia, Codul penal, § 260 –propaganda sau ajutorul acordat în acest scop mișcărilor care urmăresc îngrădirea drepturilor și libertăților cetățenilor, 1991.

<sup>28</sup> Ungaria, Codul penal, art. 269/B – Utilizarea simbolurilor totalitare.

<sup>29</sup> Letonia, amendamente la Legea privind siguranța divertismentului public și a evenimentelor festive, 20 iunie 2013. Legea interzice distribuirea și afișarea simbolurilor atât naziste, cât și comuniste (sovietice).

<sup>30</sup> Lituania, Codul contravențiilor administrative, art. 188.18 – distribuirea sau demonstrarea simbolurilor naziste sau comuniste, 2008. Legea interzice distribuirea cât și afișarea simbolurilor naziste și comuniste (sovietice). În 2015, un nou Cod al contravențiilor administrative a fost adoptat cu un articol 524 identic.

<sup>31</sup> Polonia, Legea din 5 noiembrie 2009 de modificare a Codului penal, a Codului de procedură penală, a Codului de executare penală, a Codului penal fiscal și a altor acte normative (Jurnalul actelor normative - Dz. U. nr. 206, nr. 1589).

<sup>32</sup> Ucraina, Legea nr. 317 privind condamnarea regimurilor comuniste și naziste și interzicerea simbolurilor lor, 9 aprilie 2015.

simboluri se încadrează în această calificare (de ex. Albania,<sup>33</sup> Republica Cehă,<sup>34</sup> Germania,<sup>35</sup> Italia<sup>36</sup> și Slovacia<sup>37</sup>).

27. După anexarea Crimeii de către Federația Rusă în martie 2014 și, mai ales, după invazia rusă din Ucraina - echivalând cu un act de agresiune<sup>38</sup> - la 24 februarie 2022, mai multe țări (în principal cele din vecinătatea Federației Ruse) au adoptat reglementări care interzic utilizarea unor simboluri care ar putea fi asociate cu aceste acte ilegale.

28. Una dintre primele țări în care a fost discutată interdicția a fost Belarus. În septembrie 2018, o petiție online care solicita interzicerea utilizării publice a panglicii sfântului Gheorghe în două culori (negru și portocaliu) a ajuns la Parlamentul din Belarus. A fost însă respinsă, șeful comisiei pentru educație, cultură și știință din Camera Reprezentanților susținând că *„faptul că panglica sfântului Gheorghe este folosită în scopuri politice în zilele noastre nu poate schimba atitudinea pozitivă față de aceasta, deoarece este unul dintre simbolurile Victoriei. [...] Interzicerea ei ar fi ca o flegmă în fața acelor câțiva luptători împotriva fasciștilor care au rămas vii. Ne-ar umili memoria despre numeroasele victime ale războiului”*.<sup>39</sup>

29. La 11 noiembrie 2021, Parlamentul leton (*Saeima*) a modificat Legea privind securitatea divertismentului public și a festivităților și Legea privind întrunirile, procesiunile și pichetele. Aceste amendamente interzic folosirea panglicii sfântului Gheorghe la evenimentele publice, pentru că aceasta a devenit un simbol al războiului hibrid rusesc. Încălcarea se pedepsește cu amenzi de până la 350 de euro pentru persoanele fizice și 2900 de euro pentru persoanele juridice. O altă modificare a acestor legi a fost adoptată de *Saeima* la 4 aprilie 2022, cu extinderea interdicției la *„simbolurile utilizate în stilistica care se identifică cu agresiunea militară și cu crimele de război, cu excepția cazului în care nu există niciun scop de a justifica sau glorifica astfel de crime”*.

30. La 19 aprilie 2022, Parlamentul lituanian (*Seimas*) a modificat Codul privind contravențiile administrative (articolul 524) și Legea întrunirilor, interzicând afișarea publică a „simbolurilor regimurilor totalitare sau autoritare care au fost folosite sau sunt folosite de acele regimuri pentru agresiunea militară din trecut sau prezent și/sau propaganda crimelor împotriva umanității și crimelor de război”. Legea indică faptul că panglica sfântului Gheorghe va fi considerată un simbol interzis în toate cazurile. Literele „Z” și „V” cad și ele sub incidența interdicției. Expunerea în public a simbolurilor interzise se pedepsește cu amenzi de până la 900 de euro pentru persoanele fizice și 1500 de euro pentru persoanele juridice.

31. La 21 aprilie 2022, o legislație similară, Legea privind modificarea Codului penal și a Codului de procedură contravențională (sprijinirea agresiunii), a fost adoptată de Parlamentul eston (*Riigikogu*).<sup>40</sup> Legea a introdus o nouă infracțiune

---

<sup>33</sup> Albania, Codul penal (Legea nr. 7895), articolul 225, 27 ianuarie 1995.

<sup>34</sup> Republica Cehă, Codul penal (Legea nr. 40/2009), § 403 – Crearea sau acordarea suportului și diseminarea mișcărilor care au drept scop suprimarea drepturilor și libertăților persoanei.

<sup>35</sup> Germania, Codul penal, § 86 - Diseminarea mijloacelor de propagandă a organizațiilor neconstituționale, § 86, utilizarea simbolurilor organizațiilor neconstituționale.

<sup>36</sup> Italia, Legea nr. 654, 13 octombrie 1975, articolul 3; Legea nr. 205, 26 iunie 1993, articolul 2.1.

<sup>37</sup> Slovacia, Codul penal (Legea nr. 300/2005), § 421-422.

<sup>38</sup> Doc. ONU A/ES-11/L.1, Agresiunea împotriva Ucrainei, 1 martie 2022.

<sup>39</sup> Camera Reprezentanților: Interzicerea panglicii Sf. Gheorghe nu este oportună, Euroradio, 9 septembrie 2018.

<sup>40</sup> Estonia, Actul care modifică Codul penal și Codul de procedură contravențională (Suportul acordat pentru acte de agresiune), 21 aprilie 2022. Acest Act a fost publicat la 28 aprilie 2022 și a intrat în vigoare



- susținerea și justificarea crimelor internaționale (noul §151/1 din Codul Penal), care constă în „*expunerea publică a unui simbol asociat cu un act de agresiune, genocid, crimă împotriva umanității sau comiterea unei crime de război într-un mod care sprijină sau justifică acele acte*”. Nu sunt prevăzute exemple concrete ale unor asemenea simboluri în lege. Infracțiunea se pedepsește cu amenzi de până la 300 de euro pentru persoanele fizice și de până la 32.000 de euro pentru persoanele juridice.

32. La 22 mai 2022, Parlamentul ucrainean (Rada Supremă) a adoptat Legea privind interzicerea propagandei regimului totalitar nazist rus, agresiunea armată a Federației Ruse ca stat terorist împotriva Ucrainei și simbolurile invaziei militare a regimul totalitar nazist rus în Ucraina.<sup>41</sup> Legea interzice „*propaganda regimului totalitar nazist rus, agresiunea armată a Federației Ruse ca stat terorist împotriva Ucrainei*” (articolul 2, paragraful 3) și definește „*folosirea simbolurilor invaziei militare a regimului totalitar nazist rus în Ucraina*” ca modalitate distinctă a acestei propagande.

33. Exemple de astfel de simboluri, indicate în mod explicit în lege, sunt „*literele latine „Z”, „V” separat (fără un context legitim sau în contextul justificării agresiunii armate împotriva Ucrainei sau a altor ostilități) sau prin înlocuirea literelor chirilice „З”, „С”, „В”, „О” sau alte litere în cuvinte separate, cu accent vizual pe aceste litere*” și „*simboluri ale Forțelor Armate ale Federației Ruse, inclusiv forțele sale terestre, forțele aerospațiale, navale, forțe responsabile de rachetele strategice, forțele aeriene, forțele de operațiuni speciale, alte formațiuni armate și (sau) instituții ale statului terorist (statul agresor)*” (articolul 2, paragraful 4). Este stabilită o excepție pentru utilizarea simbolurilor în scopuri legitime, care „*nu au semne de propagandă a regimului totalitar nazist rus, agresiune armată a Federației Ruse ca stat terorist împotriva Ucrainei*” (articolul 2, paragraful 6). Persoanele fizice și juridice care încalcă interdicția de utilizare a acestor simboluri vor răspunde conform legii (articolul 3), deși legea nu prevede sancțiuni concrete.

#### **D. Jurisprudența privind utilizarea simbolurilor**

34. Niciunul din actele juridice naționale adoptate în contextul agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei nu a fost supus până acum controlului judiciar. Cu toate acestea, există o jurisprudență națională legată de unele dintre actele juridice adoptate anterior, care interzic anumite simboluri. Compatibilitatea cu drepturile omului a unor astfel de legi a fost contestată în fața curților constituționale din Cehoslovacia (1992<sup>42</sup>), Ungaria (2000,<sup>43</sup> 2013<sup>44</sup>), Polonia (2011<sup>45</sup>) sau Moldova (2013<sup>46</sup> și 2015<sup>47</sup>). Toate cele patru curți constituționale au adoptat o poziție critică și au anulat legile relevante fie parțial (Cehoslovacia, Polonia, Moldova), fie în întregime (Ungaria 2013, care a dat legislativului un termen limită pentru elaborarea unei legi care să fie conforme cu raționamentele hotărârii).

---

în ziua următoare.

<sup>41</sup> Ucraina, Legea nr. 2265-IX privind interzicerea propagandei regimului totalitar nazist rus, Agresiunea Armată a Federației Ruse ca stat terorist împotriva Ucrainei, Simbolurile invaziei militare a regimul totalitar nazist rus în Ucraina, 22 mai 2022. Legea a fost publicată la 24 mai 2022 și a intrat în vigoare în ziua următoare.

<sup>42</sup> Curtea Constituțională a Republicii federale Cehia și Slovacia, Subiectul ideologiilor totalitare care amenință ordinea democratică în stat, Decizia nr. 5/92, 4 septembrie 1992.

<sup>43</sup> Curtea Constituțională a Ungariei, Decizia nr. 14/2000, 12 mai 2000.

<sup>44</sup> Curtea Constituțională a Ungariei, Decizia IV/2478/2012, 19 februarie 2013.

<sup>45</sup> Curtea Constituțională a Poloniei, Hotărâre, Ref. o. K 11/10, 19 iulie 2011.

<sup>46</sup> Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Hotărârea nr. 12, 4 iunie 2013.

<sup>47</sup> Curtea Constituțională a Republicii Moldova, Hotărârea nr. 28, 23 noiembrie 2015.

35. La nivel internațional, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Curtea Europeană) s-a ocupat de legislația care interzice anumite simboluri politice într-o serie de cauze împotriva Ungariei - *Vajnai împotriva Ungariei*,<sup>48</sup> *Fratanolo împotriva Ungariei*<sup>49</sup> și *Faber împotriva Ungariei*.<sup>50</sup> Primele două cauze se refereau la sancțiunile aplicate reclamantilor pentru expunerea în public a unei stele roșii, care este inclusă în mod explicit în categoria simbolurilor totalitare înscrise la articolul 269/B din Codul penal ungar (Utilizarea simbolurilor totalitare). În al treilea caz, reclamantul a fost amendat pentru nerespectarea instrucțiunilor poliției de a nu afișa în public steagul cu dungi Arpad care, deși nu este menționat de lege, ar fi legat de regimul fascist al crucii cu săgeți. În toate cele trei cauze, Curtea Europeană a conchis că ingerința în drepturile reclamantilor nu era necesară într-o societate democratică și a constituit o încălcare a articolului 10 din CEDO (privit în lumina articolului 11 din CEDO în ultimul caz). Atunci când a ajuns la această concluzie, Curtea s-a bazat pe caracterul ambiguu al celor două simboluri (simboluri cu semnificații multiple) și pe absența oricărei necesități sociale relevante pentru a sancționa persoanele care afișează un asemenea simbol.

36. Curtea Europeană a examinat, de asemenea, utilizarea simbolurilor politice în alte cazuri, cum ar fi *Donaldson împotriva Regatului Unit*<sup>51</sup> și *Nix împotriva Germaniei*.<sup>52</sup> Prima cauză privea interzicerea expunerii unui crin de Paște de o persoană privată de libertate. Curtea Europeană a remarcat că „crinul de Paște a fost considerat [...] un simbol care era legat în mod inerent de conflictul comunitar [...]” și, ca atare, „a fost considerat nepotrivit la locul de muncă și în zonele comune din închisorile din Irlanda de Nord”.<sup>53</sup> Pe baza acestui factor și a caracterului limitat al ingerinței (deținutul putea purta simbolul atunci când era singur în celula sa), Curtea Europeană a considerat că cererea formulată pe baza articolului 10 din CEDO a fost vădit nefondată și, ca atare, inadmisibilă. Al doilea caz se referea la sancțiunea aplicată reclamantului pentru folosirea svasticii naziste în temeiul articolului 86 paragraful 2 din Codul penal german (utilizarea simbolurilor organizațiilor neconstituționale). Curtea Europeană a constatat că utilizarea acestui simbol „a fost exact ceea ce prevederea de sancționare a folosirii simbolurilor organizațiilor neconstituționale urmărește să prevină”<sup>54</sup> și, în consecință, s-a ajuns la aceeași concluzie ca în cazul precedent.

37. În fine, într-un caz, *A. O. Falun Dafa v. Moldova*,<sup>55</sup> Curtea Europeană a avut ocazia să se ocupe de situația din Republica Moldova, deși cazul nu a pretins o evaluare detaliată a reglementării legale aplicabile simbolurilor și a fost decis pe baza articolelor 9 și 11 (libertatea religiei și libertatea de asociere), nu pe baza articolului 10 (libertatea de exprimare) din CEDO. În acest caz, o filială a organizației Falun Dafa a contestat interdicția impusă simbolurilor sale asemănătoare cu o svastică inversată, urmată de o dizolvare a filialei, aparent la cererea guvernului chinez. Aceste măsuri au fost declarate ilegale printr-o decizie a Curții Supreme a Republicii Moldova, pentru că nu erau necesare într-o societate democratică. Cu toate acestea, nu a fost acordată nicio compensație, iar reclamantul nu a putut obține executarea deciziei, iar simbolul acesteia a rămas înscris ca material extremist. Aceasta a făcut-o pe Curtea Europeană să concluzioneze că „având în vedere faptul că Curtea Supremă nu a acordat nicio

<sup>48</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008.

<sup>49</sup> Curtea Europeană, *Fratanoló v. Ungaria*, nr. 29459/10, 3 noiembrie 2011.

<sup>50</sup> Curtea Europeană, *Faber v. Ungaria*, nr. 40721/08, 24 iulie 2012.

<sup>51</sup> Curtea Europeană, *Donaldson v. Regatul Unit*, nr. 56975/09, 25 ianuarie 2011.

<sup>52</sup> Curtea Europeană, *Nix v. Germania*, nr. 35285/16, 5 aprilie 2018.

<sup>53</sup> Curtea Europeană, *Donaldson v. Regatul Unit*, nr. 56975/09, 25 ianuarie 2011, paragr. 29.

<sup>54</sup> Curtea Europeană, *Nix v. Germania*, nr. 35285/16, 5 aprilie 2018, paragr. 54.

<sup>55</sup> Curtea Europeană, *A. O. Falun Dafa și alții v. Republica Moldova*, nr. 29458/15, 29 iunie 2021.

*despăgubire reclamanților și Guvernul nu a respectat pe deplin hotărârile Curții Supreme până în prezent [...], a existat o încălcare a articolelor 9 și 11 din Convenție, care rezultă din interzicerea simbolului organizațiilor reclamante și dizolvarea acestora".<sup>56</sup>*

#### **IV. Analiza amendamentelor**

38. Această opinie se concentrează pe două aspecte ale modificărilor adoptate în aprilie și iunie 2022 - interzicerea utilizării unor simboluri și câteva restricții impuse mass-media. Prin urmare, avizul nu oferă o analiză cuprinzătoare a amendamentelor care tratează multe alte aspecte.

39. Comisia de la Veneția notează că au fost exprimate anumite critici cu privire la procesul legislativ care a condus la adoptarea amendamentelor.<sup>57</sup> În timp ce modificările la CSMA au fost supuse dezbaterii parlamentare și unei consultări publice ample, modificările relevante la LCAE și la Codul contravențional, în redacția lor actuală, au trecut prin Parlament în termen de o săptămână (amendamentele relevante au fost depuse la 7 aprilie 2022 iar legea a fost adoptată la 14 aprilie 2022, când se pare că a avut loc atât votul în prima lectură cât și votul în a doua lectură). Acest fapt dă naștere unor preocupări privind supunerea noului regulament unei consultări adecvate atât în Parlament, cât și cu publicul larg, în conformitate cu standardele europene în materie de proceduri legislative.<sup>58</sup> Într-o reformă care are un impact negativ asupra libertății de exprimare, un drept fundamental care este crucial pentru democrație și independența mass-media, ar fi fost în mod necesar un proces consultativ detaliat.<sup>59</sup> Într-o societate democratică, este important să se asigure o dezbatere publică incluzivă și o participare semnificativă a opoziției la discuțiile parlamentare.<sup>60</sup> Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția ia act de urgența problemei din cauza agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei.<sup>61</sup> În cadrul interviurilor de la Chișinău, autoritățile au precizat în mod convingător că utilizarea din ce în ce mai mare a simbolurilor în discuție a condus la creșterea tensiunilor în societate, cerând un răspuns rapid din partea legiuitorului, mai ales în perspectiva sărbătoririi iminente a „Zilei Victoriei” (9 mai).

#### **A. Interzicerea utilizării unor simboluri**

##### **1. Conținutul prevederilor relevante ale Legii Nr. 102**

40. Prin articolul 1, Legea nr. 102 modifică Legea cu privire la combaterea activității extremiste (LCAE) prin extinderea categoriei de simboluri ale căror

---

<sup>56</sup> Curtea Europeană, *A. O. Falun Dafa și alții v. Republica Moldova*, nr. 29458/15, 29 iunie 2021, paragr. 21.

<sup>57</sup> A se vedea, de ex., Parlamentul Moldovei a interzis panglica Sf. Gheorghe, RIA Novosti, 7 aprilie 2022.

<sup>58</sup> A se vedea de ex. Comisia de la Veneția, CDL-AD(2016)001, Opinia privind modificările Actului din 25 iunie 2015 privind Tribunalul Constituțional din Polonia, paragr.132; Comisia de la Veneția, CDL-AD(2013)012, Opinia cu privire la al patrulea amendament la Legea fundamentală a Ungariei, paragr. 131.

<sup>59</sup> De asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)047, Republica Moldova - Opinia cu privire la modificările din 24 august 2021 la Legea cu privire la procuratură, paragr. 32 și 33.

<sup>60</sup> Comisia de la Veneția, CDL-AD(2021)029, Ungaria – Opinia asupra modificărilor constituționale adoptate de Parlamentul ungar în decembrie 2020, paragr. 14. A se vedea, de asemenea, Rezoluția 1601(2008) a Adunării Parlamentare, Ghidul procedural cu privire la drepturile și responsabilitățile opoziției într-un parlament democratic; și Comisia de la Veneția, CDL-AD(2010)025, Raportul privind rolul opoziției într-un parlament democratic, paragr. 106-115

<sup>61</sup> În acest context, ar urma să se noteze că după două zile după ce a avut loc invazia rusă în Ucraina, la 24 februarie 2022, Republica Moldova a declarat starea de urgență, care a fost prelungită de trei ori (ultima prelungire a fost decisă de Parlament la 6 octombrie 2022, pentru perioada 7 octombrie până la 5 decembrie 2022), dar această măsură nu a afectat procedura de legiferare.

„afișare, fabricare, distribuție, precum și deținere în scop de distribuție publică” se consideră că sunt „activități extremiste” (articolul 1 din LCAE). Anterior, prevederea cuprindea patru categorii de simboluri, și anume „atribute sau simboluri fasciste”, „atribute sau simboluri național-socialiste (naziste)”, „atribute sau simboluri ale unei organizații extremiste”, precum și „atribute sau simboluri create prin stilizarea categoriilor anterioare de simboluri „și care pot fi confundate cu acestea”. Acum, s-a adăugat o nouă categorie - „atributele sau simbolurile general cunoscute utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității, precum și propagandă sau glorificare a acestor acțiuni”.

41. Legea nr. 102 conține și o precizare a unei noi categorii. Categoria include „steaguri, benzi și panglici colorate/de conștientizare (negru și portocaliu), embleme [...], insigne, uniforme, sloganuri, felicitări și orice alte asemenea însemne utilizate de participanții la acte de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității”. Caracterul general cunoscut presupune că atributele și simbolurile sunt „cunoscute în mod obiectiv publicului larg la nivel internațional și local”.

42. Există o excepție introdusă pentru utilizarea tuturor celor cinci categorii de simboluri în scopuri științifice, educaționale sau artistice și, în cazul noii categorii, pentru panglicile care fac parte din însemnele, medaliiile sau ordinele acordate pentru participarea la Al Doilea Război Mondial.

43. Articolul 1 din Legea nr. 102 modifică definiția „materialului extremist” care este descris ca „material destinat difuzării publice și destinat să incite, să scuze sau să justifice necesitatea unor astfel de activități sau să justifice practica comiterii de crime de război sau alte infracțiuni care vizează distrugerea totală sau parțială a unui grup etnic, social, rasial, național sau religios”. Un astfel de material poate consta nu numai din documente, ci și din simbolurile enumerate mai sus.

44. În articolul 2, Legea nr. 102 modifică Codul contravențional. Punctul 98 introduce două noi contravenții, dintre care una este relevantă pentru prezenta opinie. Noul articol 365/5 privind „Încălcarea drepturilor cetățenilor prin diseminarea de atribute și simboluri general cunoscute care sunt utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității, precum și propagandă sau glorificare a unor astfel de acțiuni” incriminează „realizarea, vânzarea, diseminarea, deținerea în vederea difuzării și utilizării publice a atributelor și simbolurilor general cunoscute utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității, precum și propaganda sau glorificarea unor astfel de acțiuni”. Această contravenție se pedepsește cu amenzi de la 90 la 180 de unități convenționale<sup>62</sup> (de la 225€ la 450 €) sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 30 la 60 de ore pentru persoanele fizice, amenzi de la 180 la 360 de unități convenționale (de la 450 € la 900 €) pentru persoanele cu răspundere și amenzi de la 360 la 600 de unități convenționale (de la 900€ la 1500 €) pentru persoanele juridice.

## 2. Ingerința în dreptul la libertatea de exprimare

45. Simbolurile joacă un rol important în viețile umane.<sup>63</sup> Format pe baza cuvântului grecesc *symbolon* (semnal sau lozincă), un simbol este de obicei

<sup>62</sup> Conform art. 34 alin. (1) din Codul contravențional, o unitate convențională este egală cu 50 lei, i.e. aprox. 2.5 euro.

<sup>63</sup> A se vedea Bilkova Veronika, Simbolurile iliberalismului în Lumea statelor liberale, Jurnalul Baltic de Drept internațional, Vol. 15, nr. 1, 2015, pag. 249-267.

definit ca „o imagine vizuală sau un semn care reprezintă o idee”.<sup>64</sup> În tipologia binecunoscută introdusă de filozoful britanic Ch. S. Peirce, simbolul, împreună cu icoana și indexul, sunt tipuri de semne (*representamen*) care servesc la reprezentarea unui obiect prin producerea unui efect (*interpretant*) asupra unei persoane. În timp ce o icoană denotă obiectul prin asemănare fizică (cuvinte onomatopoeice, imagini etc.), iar un index o face prin conexiunea faptică (nori-ploaie, fum-foc etc.), simbolul are doar o relație convențională cu obiectul pe care îl reprezintă (simboluri religioase și politice etc.).<sup>65</sup> Spre deosebire de celelalte două tipuri de semne, simbolurile sunt deschise diferitor interpretări, deoarece semnificațiile convenționale care le sunt atribuite se pot diferenția substanțial în timp, între societăți și, de asemenea, în cadrul unei singure societăți.

46. Simbolurile joacă, de asemenea, un rol important în viața politică. Oamenii le folosesc pentru a semnaliza apartenența lor la anumite forțe politice sau aderarea lor la anumite idei politice. Utilizarea simbolurilor în context politic, ca și în orice alt context, intră sub incidența dreptului la libertatea de exprimare. Curtea Europeană a analizat deja cazuri privind afișarea simbolurilor asociate cu opiniile politice și activitățile extremiste în contextul articolului 10 a CEDO și consideră sancțiunile pentru afișarea simbolurilor o ingerință în articolul 10 a CEDO.<sup>66</sup> În plus, o gamă largă de alte activități care implică simboluri au fost deja calificate ca intrând în domeniul de aplicare al articolului 10 CEDO.<sup>67</sup> În Opinia Comună *Amicus Curiae* din 2013 pentru Curtea Constituțională a Moldovei, care se referea la o problemă strâns legată de prezenta cauză, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au luat în considerare și dispoziții care interzic „utilizarea” simbolurilor regimului totalitar comunist prin prisma articolului 10 a CEDO.<sup>68</sup>

47. Legea nr. 102 adaugă o nouă categorie de simboluri, a căror utilizare este considerată ca fiind activitate extremistă și constituie contravenție conform noului articol 365/5 din Codul contravențional. De asemenea, definește materialele care conțin astfel de simboluri ca materiale extremistice. În conformitate cu LCAE, activitatea extremistă și difuzarea de material extremist nu este permisă în cadrul mitingurilor (articolul 13). O astfel de activitate nu trebuie să fie desfășurată și astfel de materiale nu trebuie să fie difuzate de către organizații publice, religioase sau de altă natură (articolul 6) sau mass-media (articolul 7). Încălcarea obligațiilor atrage răspunderea juridică și poate avea ca rezultat, ca ultimă măsură, suspendarea sau încetarea activităților pentru organizație sau mass-media. Ministerul Justiției ține un registru al organizațiilor extremiste și al materialului extremist (articolul 10).

48. Se poate conchide că noua reglementare legală aplicabilă utilizării simbolurilor constituie o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare. Pentru a fi compatibilă cu standardele internaționale și naționale aplicabile acestui drept

---

<sup>64</sup> Semne și simboluri, Editura Dorling Kindersley, 2008, p. 6.

<sup>65</sup> Atkin, Albert, Teoria semnelor lui Peirce, Enciclopedia de filozofie Stanford (online), 4 august 2022.

<sup>66</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 20-26; Curtea Europeană, *Fratanoló v. Ungaria*, nr. 29459/10, 3 noiembrie 2011, paragr.13; Curtea Europeană, *Faber v. Ungaria*, nr. 40721/08, 24 iulie 2012, paragr. 29; Curtea Europeană, *Nix v. Germania*, nr. 35285/16, 5 aprilie 2018, paragr. 43-45.

<sup>67</sup> De exemplu Curtea Europeană, *Shvydka v. Ucraina*, nr. 17888/12, 30 octombrie 2014, privind înlăturarea unei benzi de pe o coroană cu flori în timpul unei ceremonii; Curtea Europeană, *Murat Vural v. Turcia*, nr. 9540/07, 21 octombrie 2014, privind turnarea vopselei peste statui.

<sup>68</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, Opinia comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și a promovării ideologiilor totalitare ale Republicii Moldova, alin. 64-68.

(articolul 10 din CEDO și articolul 32 din Constituția Republicii Moldova), ingerința trebuie: a) să fie prevăzută de lege, b) să urmărească un scop legitim. și c) să fie necesară într-o societate democratică. Sarcina probei pentru a stabili că aceste cerințe sunt îndeplinite îi revine statului.

### 3. Legitimitatea ingerinței în dreptul la libertatea de exprimare

#### a. Prevăzută de lege (legalitatea)

49. Orice restrângere a dreptului la libertatea de exprimare trebuie să fie prevăzută de lege. Acest fapt presupune că bază legală și că baza juridică trebuie să fie accesibilă în mod adecvat și formulată cu suficientă precizie.<sup>69</sup> Curtea Europeană a subliniat că normele de drept penal (de exemplu, cele care incriminează discursul urii) trebuie să definească clar și precis câmpul de aplicare al infracțiunilor relevante, pentru a evita situația în care marja discreționară a unui stat de a urmări penal astfel de infracțiuni devine prea largă și posibil supusă abuzului prin aplicarea selectivă.<sup>70</sup> Dacă legea sancționează penal o anumită conduită, lipsa de precizie ar putea atrage și mai mult încălcarea principiului legalității (*nullum crimen sine lege*), așa cum este prevăzut de articolul 7 din CEDO.

50. Legea nr. 102 este, fără îndoială, o „lege” în sensul articolului 10, paragraful 2 al CEDO (și al articolului 54, alineatul 2 din Constituția Republicii Moldova). De asemenea, este accesibil în mod corespunzător, deoarece textul său a fost publicat în Monitorul Oficial și este disponibilă pe site-ul Parlamentului, precum și pe diferite site-uri juridice.<sup>71</sup> Referitor la exigența preciziei, Comisia de la Veneția reamintește că este greu de obținut o precizie absolută în formularea dispozițiilor legale. După cum a susținut în repetate rânduri Curtea Europeană, „*multe legi sunt formulate inevitabil în termeni care, într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare sunt chestiuni de practică*”.<sup>72</sup> În același timp, actele juridice trebuie formulate astfel încât să le permită cetățenilor să-și reglementeze conduita (cerința previzibilității).

51. Prevederile relevante ale Legii nr. 102 par să îndeplinească în mare măsură acest test. Deși nu conțin nicio listă precisă de simboluri concrete care se încadrează în „*simbolurile general cunoscute utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității*”, ele oferă o descriere generală a acestor simboluri și indică un exemplu (panglica Sfântului Gheorghe). Mai mult, Legea nr. 102 definește și termenul „general cunoscut” ca „*cunoscut publicului larg în mod obiectiv la nivel internațional și național*”. Acest fapt sugerează că sunt considerate interzise numai simbolurile care sunt în general asociate cu o entitate implicată într-un război de agresiune, în crime de război sau în crime împotriva umanității.

52. După cum rezultă și din nota explicativă anexată la propunerea legislativă de introducere a prevederilor privind simbolurile,<sup>73</sup> modificările reacționează în primul rând la agresiunea actuală a Rusiei împotriva Ucrainei și la utilizarea unor simboluri asociate acestei agresiuni, pe teritoriul Moldovei. Se pare că există un consens larg că astfel de simboluri cuprind, pe lângă Panglica Sfântului

<sup>69</sup> Curtea Europeană, *Sunday Times v. Regatul Unit*, nr. 6538/74, 26 aprilie 1979, paragr. 49.

<sup>70</sup> Curtea Europeană, *Savva Terentyev v. Rusia*, nr. 19692, 28 august 2018, paragraful 85; a se vedea și *Altuğ Taner Akçam v. Turcia*, nr. 27520, 25 octombrie 2011, paragrafele 93-94; Curtea Europeană, *Karastelev și alții v. Rusia*, nr. 16435/10, 6 octombrie 2020, paragrafele 78-97.

<sup>71</sup> Cum ar fi legis.md – Registrul de stat al actelor normative.

<sup>72</sup> Curtea Europeană, cauza *Sunday Times*, op. cit., paragr. 49.

<sup>73</sup> Legea nr. 01/03-44, modificările proiectului de lege nr. 15 din 20.01.2022 privind modificările Codului contravențional al Republicii Moldova nr. 218/2008, 7 aprilie 2022.

Gheorghe, literele „Z” și „V” (atunci când sunt folosite sub forma care amintește de utilizarea de către forțele armate ruse în Ucraina).<sup>74</sup> Aceleași simboluri sunt vizate și de legislația recent adoptată în Letonia, Lituania, Estonia și Ucraina, care sugerează că sunt într-adevăr recunoscute în general, la nivel internațional și național, ca simboluri legate de actuala agresiune a Rusiei împotriva Ucrainei. Ținând cont de faptul că aceste simboluri sunt în prezent foarte bine cunoscute publicului, nu există dubii că legea Republicii Moldova se referă, de asemenea, la acestea.

53. Comisia de la Veneția este conștientă că în 2015, prin Hotărârea nr. 28, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a conchis că prevederea care interzicea „propagarea și afișarea publică a atributelor sau simbolurilor naziste, sau a atributelor sau simbolurilor similare care ar putea fi confundată cu atributele și simbolurile naziste” nu avea precizia necesară. Curtea a reținut că „*inexistența unei liste exhaustive de atribute și simboluri naziste în lege, precum și atribute și simboluri asemănătoare acestora fac din prevederile normative contestate o reglementare căreia îi lipsește o precizie suficientă*”.<sup>75</sup> Curtea a notat că, pentru că nu exista precizie cu privire la ce înseamnă simbolurile naziste și pentru că interdicția se referea nu numai la simbolurile naziste, ci și la simbolurile similare care puteau fi confundate cu simbolurile naziste, prevederea „*acordă[a] o marjă discreționară extrem de largă instanțelor*”.<sup>76</sup> Ea presupune ca instanțele să identifice mai întâi care sunt simbolurile naziste și apoi să decidă ce alte simboluri ar putea fi similare cu astfel de simboluri. Curtea a observat că lăsarea unei astfel de evaluări cuprinzătoare la latitudinea unei instanțe ar putea aduce „*interpretare extinsă în materie penală*”<sup>77</sup>

54. Comisia de la Veneția consideră că, în ceea ce privește noua categorie de simboluri interzise, Legea nr. 102 nu prezintă aceleași deficiențe.<sup>78</sup> Deși nu conține o listă exhaustivă de „*simboluri general cunoscute utilizate în contextele actelor de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității*”, categoria este concretizată prin descrierea generală, indicarea unui exemplu și cerința ca simbolul să fie cunoscut în mod obiectiv de publicul larg la nivel internațional și național. Această cerință este crucială, deoarece limitează numărul de cazuri în care autoritățile pot califica un simbol pentru a se încadra în definiția în cauză, în special, formează o bază - sau cel puțin un punct de plecare legal - pentru o interpretare și aplicare riguroasă și uniformă a prevederii. În timpul discuțiilor de la Chișinău, toți interlocutorii raportorilor au fost de acord că tipurile de simboluri care au fost interzise (în situația de față, panglica Sfântului Gheorghe, literele „Z” și „V”) erau bine cunoscute publicului. Interdicția a fost, de asemenea, mediatizată pe scară largă, între alții, de către poliție.

55. Pe scurt, majoritatea termenilor relevanți ai legii sunt definiți de o manieră

---

<sup>74</sup> Președintele Moldovei semnează Legea care interzice simbolurile agresiunii ruse; Președintele Lituaniei promulgă o lege similară, Europa liberă, 19 aprilie 2022; În Moldova, simbolurile Z, V și panglica Sf. Gheorghe sunt interzise, Portalul independent Bălți, 8 aprilie 2022, online la <https://esp.md/ru/sobytiya/2022/04/08/v-moldove-symvol-y-z-v-i-georgievskaya-lenta-zapreshcheny>; simbolurile care sunt și care nu sunt interzise în Moldova la sărbătorirea Zilei Victoriei, Bloknot, 9 mai 2022, online pe <https://bloknot-moldova.ru/news/kakie-simvol-v-zapreshchenv-v-moldove-na-prazdnovan-1476273>

<sup>75</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015, paragr. 68.

<sup>76</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015, paragr. 72.

<sup>77</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015, paragr. 70.

<sup>78</sup> Deficiențele regulamentului inițial au fost în mare măsură remediate prin modificările la LCAE adoptate în 2016, care au introdus definițiile menționate mai sus ale primelor patru categorii de simboluri interzise (a se vedea mai sus în capitolul „Conținutul modificărilor”). Legea nr. 128 privind modificarea Legii privind combaterea activităților extremiste nr. 54-XV din 21 februarie 2003, 6 septembrie 2016, articolul 1.

suficient de precisă: Noțiunea de „activitate extremistă” este definită prin utilizarea, afișarea, fabricarea și diseminarea a mai multor grupuri de simboluri. Și categoriile de simboluri interzise, în special cele în cauză, care se referă la „atribute general cunoscute sau simboluri care sunt utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității, precum și propaganda sau glorificarea acestor acțiuni”. sunt definite în continuare în paragrafele adăugate de noua legislație. Conținând o succesiune de trimiteri, prevederea include definiții pentru termenii relevanți și limitează în continuare marja de apreciere a autorităților la simbolurile și conotațiile cunoscute.

56. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția observă că evaluarea critică oferită de Curtea Constituțională în 2015 ar putea fi încă relevantă în ceea ce privește ultima categorie de simboluri, adică simbolurile create prin stilizarea celorlalte simboluri și care pot fi confundate cu acesta din urmă. Prin Legea nr. 102, această categorie a fost extinsă acum la simbolurile create prin stilizarea „*simbolurilor general cunoscute utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității*” și care pot fi confundate cu acele simboluri. Această categorie rămâne nedefinită în LCAE și rămâne pentru practica administrativă și judiciară ca să se decidă ce înseamnă stilizarea și când un simbol stilizat poate fi confundat cu unul dintre simbolurile interzise. S-ar putea considera într-adevăr că, așa cum a concluzionat Curtea Constituțională în hotărârea menționată mai sus, o astfel de reglementare „acordă o marjă de apreciere extrem de largă instanțelor”<sup>79</sup> și riscă să conducă la o „interpretare extensivă în materie penală”.<sup>80</sup> Comisia de la Veneția recomandă introducerea unei precizări a acestei categorii de simboluri în Legă.

57. În plus, Comisia de la Veneția recomandă definirea termenilor de „propagandă sau glorificare” care sunt folosiți atât în definirea categoriei de simboluri menționate mai sus (care sunt create prin stilizarea celorlalte simboluri), cât și a noii categorii de simboluri (care sunt utilizate în contextul agresiunii militare, crimelor de război și crimelor împotriva umanității). Acești termeni sunt destul de neclari și ar trebui precizați în continuare. Într-o Opinie anterioară, Comisia de la Veneția a afirmat că „propaganda” se referă de obicei la o activitate menită pentru oamenii predispuși la anumite idei și opinii.”<sup>81</sup> Acestea fiind spuse, trebuie remarcat faptul că termenul „propagandă” nu este în general utilizat în drept și că nu există o definiție fixă a acestuia în dreptul internațional.

b. Urmărirea unui scop legitim (legitimitatea)

58. A doua condiție privind restricțiile legale ale dreptului la libertatea de exprimare se referă la scopurile acestor restricții. Aceste scopuri trebuie să fie legitime, adică trebuie să corespundă unuia dintre scopurile prevăzute în mod explicit la articolul 10, paragraful 2 al CEDO (și articolul 54, paragraful 2 din Constituția națională), iar restricțiile trebuie să urmărească efectiv aceste scopuri

<sup>79</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015, paragr. 72.

<sup>80</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015, paragr. 70. A se vedea și jurisprudența Curții Europene, potrivit căreia interpretarea judiciară ex post facto a legii nu neapărat oferă protecție împotriva arbitrarității unei autorități non-judiciare la aplicarea legii și, prin urmare, nu exclude lipsa previzibilității și predictibilității în măsura în care este vorba de articolul 10 din CEDO (a se vedea, de exemplu, Curtea Europeană, Karastelev și alții v. Rusia, nr. 16435/10, 6 octombrie 2020).

<sup>81</sup> Aviz interimar comun asupra Legii Ucrainei privind condamnarea regimurilor comunist și național-socialist (nazist) și interzicerea propagandei simbolurilor acestora, paragraful 85. Potrivit unui articol de revizuire a legii din 2020, care vizează definirea propagandei, există un consens că aceasta include un element de manipulare sau denaturare a voinței raționale a unei persoane și că trebuie, de asemenea, să aibă atât putere persuasivă, cât și efect persuasiv. Vezi Sinha, G. A. (2020). Minciuni, gaz și propagandă. *Buff. L. Rev.*, 68, 1037



și să nu servească în mod predominant altui scop.<sup>82</sup> Pentru că libertatea de exprimare este unul dintre fundamentele esențiale ale sistemului european a drepturilor omului, excepțiile prevăzute la articolul 10 paragraful 2 din CEDO trebuie interpretate restrictiv.<sup>83</sup>

59. Explicația anexată propunerii legislative de introducere a prevederilor privind simbolurile indică faptul că „[i]n contextul războiului din Ucraina, se constată o creștere a cazurilor de utilizare pe teritoriul Republicii Moldova a simbolurilor folosite în acest război care susțin, justifică și glorifică agresiunea. Pe lângă faptul că promovează indirect războiul, folosirea unui astfel de simbolism, conduce la apariția unor tensiuni sociale și creează premise pentru răspândirea urii interetnice”.<sup>84</sup> Această afirmație pare să se refere la interesele securității naționale, integritatea teritorială, siguranța publică și prevenirea dezordinii (în termenii CEDO) și la interesele securității naționale, integrității teritoriale și ordinii publice care vizează prevenirea revoltelor în masă (în condițiile Constituției). În acest context, trebuie menționat, de asemenea, că articolul 20, paragraful 1 din ICCPR prevede în mod explicit că „orice propagandă în favoarea războiului va fi interzisă prin lege”. În același sens, articolul 32, alineatul 3 din Constituție prevede că „legea interzice și urmărește toate acțiunile care vizează [...] instigarea la rebeliuni, războiul de agresiune, [...] separatismul teritorial, [...]”.

60. Curtea Europeană a susținut în repetate rânduri că „întreaga structură a Convenției se bazează pe ideea generală că autoritățile publice din statele membre acționează cu bună-credință”.<sup>85</sup> Deși această ipoteză poate fi respinsă, trebuie să existe motive rezonabile pentru a crede că autoritățile au recurs la restricții în alte scopuri decât cele declarate oficial și că astfel de alte scopuri ulterioare au jucat rolul predominant. Comisia de la Veneția nu cunoaște asemenea motive rezonabile și conchide că exigența legitimității pare a fi îndeplinită.

c. Necesară într-o societate democratică (necesitatea și proporționalitatea)

61. Restricțiile privind dreptul la libertatea de exprimare trebuie să răspundă unei nevoi sociale imperioase și să fie proporționale cu scopul legitim urmărit.<sup>86</sup> Atunci când le adoptă, statele se bucură de o marjă de apreciere, dar trebuie să țină cont de importanța dreptului protejat și de accentul special pus pe libertatea de exprimare în contextul discursului politic.<sup>87</sup> Comisia de la Veneția reamintește că, în conformitate cu standardele internaționale, libertatea de exprimare se extinde și asupra informațiilor sau ideilor care pot fi considerate jignitoare, șocante și tulburătoare.<sup>88</sup>

62. În cauza *Faber*, Curtea Europeană a precizat că „atunci când dreptul la libertatea de exprimare este exercitat în contextul discursului politic prin utilizarea simbolurilor, trebuie să se acorde o atenție deosebită în aplicarea oricăror restricții, mai ales dacă cauza implică simboluri care au înțelesuri multiple”.<sup>89</sup> De asemenea, a subliniat că distincția semnificativă între „limbajul șocant și

<sup>82</sup> A se vedea Curtea Europeană, *Merabishvili v. Georgia*, nr. 72508/13, 28 noiembrie 2017, paragr. 305.

<sup>83</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 46.

<sup>84</sup> Legea nr. 01/03-44, modificările proiectului de lege nr. 15 din 20.01.2022 privind modificarea Codului contravențional al RM nr. 218/2008, 7 aprilie 2022.

<sup>85</sup> Curtea Europeană, *Khodorkovskiy v. Rusia*, nr. 5829/04, 31 mai 2011, paragr. 255.

<sup>86</sup> Curtea Europeană, *Chauvy și alții v. Franța*, nr. 64915/01, 29 iunie 2004, paragr. 70.

<sup>87</sup> Curtea Europeană, *Feldek v. Slovacia*, nr. 29032/95, paragr. 74.

<sup>88</sup> Curtea Europeană, *Handyside v. Regatul Unit*, nr. 5493/72, 7 decembrie 1976, paragr. 49.

<sup>89</sup> Curtea Europeană, *Faber v. Ungaria*, nr. 40721/08, 24 iulie 2012, paragr. 36. A se vedea Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 51.

ofensator care este protejat de articolul 10 și cel care își pierde dreptul la toleranță într-o societate democratică<sup>90</sup> nu poate fi făcută decât după o examinare atentă a contextului. Astfel, evaluarea reglementării legale aplicabile utilizării simbolurilor politice trebuie să se facă întotdeauna *in concreto* și nu *in abstracto*, adică trebuie să țină cont de contextual concret juridic, politic, social și cultural. Acest context include specificul național „rolul istoric și experiența”<sup>91</sup>, precum și situația actuală și „pericolul real și prezent”<sup>92</sup> pe care îl poate aduce utilizarea unui simbol. Prin urmare, restricțiile impuse unui simbol pot fi considerate acceptabile într-o anumită perioadă sau într-un anumit spațiu, dar inacceptabile în altă perioadă sau în alt spațiu.

63. Argumentul contextual denotă o marjă de apreciere relativ mare acordată statelor la identificarea simbolurilor a căror utilizare pretinde limitări. După cum a reținut Curtea Europeană în cauza *Donaldson*, pentru că „*emblemele culturale și politice pot avea mai multe niveluri de semnificație care pot fi înțelese pe deplin doar de către persoanele care au o înțelegere deplină a istoricului lor, [...] statele contractante trebuie să beneficieze de o marjă largă de apreciere în evaluarea emblemelor care ar putea declanșa tensiunile existente dacă sunt afișate public*”<sup>93</sup> Marja de apreciere lăsată statelor nu este însă nelimitată și este supusă unei supravegheri la nivel național și internațional.

64. În cauzele *Vajnai* și *Fratano*, Curtea Europeană a conchis că simbolul în discuție (o stea roșie) avea „mai multe semnificații în contextul cauzei”.<sup>94</sup> *Interdicția generală a acestui simbol, fără a ține cont de circumstanțele particulare a utilizării acestuia (cine îl folosește și în ce scopuri), a constituit așadar o ingerință excesivă în dreptul la libertatea de exprimare. Curtea Europeană a mai observat că nu există indicii că utilizarea publică a simbolului relevant ar declanșa un pericol real sau chiar îndepărtat de dezordine, adăugând că „prevederea unui simplu pericol speculativ, ca măsură preventivă pentru protecția democrației, nu poate să fie văzută ca o „nevoie socială presantă”.<sup>95</sup> În cele din urmă, Curtea Europeană a atras atenția asupra caracterului sever al sancțiunii aplicate celor care încalcă interdicția de utilizare a simbolului relevant, care „deși relativ ușor, aparține sferei penale, aducând cele mai grave consecințe.”<sup>96</sup> Ținând cont de toți acești factori, Curtea Europeană a conchis că ingerința în libertatea de exprimare a reclamantilor nu întrunește condiția necesității într-o societate democratică și, în esență, echivalează cu o încălcare a articolului 10 din CEDO.<sup>97</sup>*

65. În Opinia comună *Amicus Curiae* din 2013 pentru Curtea Constituțională a Moldovei referitor la utilizarea simbolurilor politice, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au procedat ca Curtea Europeană în cele două cauze din Ungaria menționate mai sus. Ele au observat mai întâi că afișarea simbolului în discuție (un ciocan și o seceră) nu poate fi „înțeleasă astăzi în Moldova ca reprezentând exclusiv sprijinul guvernării totalitare comuniste”.<sup>98</sup> Sensul precis al simbolului

<sup>90</sup> Curtea Europeană, *Faber v. Ungaria*, nr. 40721/08, 24 iulie 2012, paragr. 36.

<sup>91</sup> Curtea Europeană, *Nix v. Germania*, nr. 35285/16, 5 aprilie 2018, paragr. 47

<sup>92</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 49.

<sup>93</sup> Curtea Europeană, *Donaldson v. Regatul Unit*, nr. 56975/09, 25 ianuarie 2011, paragr. 28.

<sup>94</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 56; Curtea Europeană, *Fratano v. Ungaria*, nr. 29459/10, 3 noiembrie 2011, paragr. 25

<sup>95</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 55.

<sup>96</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 58.

<sup>97</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 58; Curtea Europeană, *Fratano v. Ungaria*, nr. 29459/10, 3 noiembrie 2011, paragr. 28.

<sup>98</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, Opinia comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene a Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și a promovării

trebuia stabilit în lumina circumstanțelor unui caz concret. Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au continuat și au declarat că nu sunt în măsură să evalueze dacă nevoia de a vindeca durerea trecutului prin interzicerea unui simbol care ar putea fi asociat cu acest trecut era, la mai bine de 20 de ani de la căderea comunismului, „*încă atât de acută și presantă*” și că nu aveau cunoștință „*de un pericol real și prezent al vreunei mișcări sau partide politice care vizează restabilirea dictaturii comuniste*”.<sup>99</sup> În cele din urmă, au subliniat severitatea sancțiunii constând, între altele, în încetarea automată a activității unui partid politic,<sup>100</sup> și au constatat că reglementarea legală este incompatibilă cu articolul 10 (și, de asemenea, cu articolul 11) din CEDO.<sup>101</sup>

66. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a aplicat același raționament și a ajuns la aceleași concluzii în Hotărârea sa din 2013 privind controlul constituționalității dispozițiilor privind interzicerea simbolurilor comuniste și promovarea ideologiilor totalitare<sup>102</sup> și Hotărârea sa din 2015 privind controlul constituționalității prevederi privind utilizarea simbolurilor naziste.<sup>103</sup>

67. Legea nr. 102 extinde interdicția utilizării anumitor simboluri la o categorie de simboluri care este definită prin asocierea acestora cu crime internaționale grave (agresiune, crime de război, crime împotriva umanității). Simbolurile trebuie să fie „în general cunoscute” ca având această asociere, punând problema simbolurilor care sunt, în general, asociate cu crime internaționale grave într-o anumită perioadă de timp. În ceea ce privește panglica sfântului Gheorghe, deși acest simbol poate fi folosit pentru a comemora victoria din „Marele Război pentru Apărarea Patriei”, în utilizarea actuală a devenit, în mod dominant, un simbol „al puterii militare a statului rus contemporan” și al „sprijinirii regimului Putin” și a anexării de către acesta a Crimeei și a războiului din Ucraina.<sup>104</sup> Simpla utilizare a unuia dintre „simbolurile general cunoscute utilizate în contextul actelor de agresiune militară, crime de război și crime împotriva umanității” ar trebui să fie suficientă pentru a „arăta sprijinul pentru ideile totalitare” și pentru a însemna, în sine, „promovarea unor ideologii totalitare periculoase pentru societate”.<sup>105</sup>

68. Mai mult, contextul în care a fost adoptată Legea nr. 102 diferă de cel din cauzele *Vajnai* și *Fratanalo*, când interzicerea folosirii simbolurilor a fost aplicată persoanelor în mod evident care nu au păreri extremiste și nu constituie pericol public, iar din evaluarea Opiniei comune *Amicus Curiae* din 2013 pentru Curtea Constituțională a Moldovei, nu a fost identificat niciun risc de „pericol real, imediat sau chiar îndepărtat de dezordine sau amenințare la adresa drepturilor altora, declanșat de expunerea publică a secerii și ciocanului în Moldova”<sup>106</sup>.

69. Și anume, atacul rusesc asupra Ucrainei a înrăutățit situația securității în Europa Centrală și de Est. Republica Moldova, ca una dintre fostele republici sovietice, găzduind o importantă minoritate vorbitoare de limbă rusă și având o parte din teritoriul său ocupată efectiv de Federația Rusă încă din anii 1990, are motive legitime să aibă serioase preocupări pentru securitatea sa externă. Agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei și sosirea unui număr mare de refugiați de

---

ideologiilor totalitare, alin. 104.

<sup>99</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, paragr. 105.

<sup>100</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, paragr. 106.

<sup>101</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, paragr. 112 și 122.

<sup>102</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 12, 4 iunie 2013.

<sup>103</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015.

<sup>104</sup> A se vedea Kolsto, Pal, „Simbolul războiului – dar care este acesta? Panglica Sf. Gheorghe în crearea națiunii ruse”, *Slavonic and East European Review*, octombrie 2016, pag. 680-681, 685.

<sup>105</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 28, 23 noiembrie 2015, paragr. 77.

<sup>106</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, paragr. 121.

război au determinat și tensiunile interne politice, economice și sociale din cadrul societății moldovenești. Comisia de la Veneția consideră că, în acest context specific, autoritățile Republicii Moldova sunt îndreptățite să susțină că afișarea simbolurilor folosite de forțele armate ruse în actualul război produce un pericol real și imediat de dezordine și o amenințare la adresa securității naționale și a drepturilor altora, inclusiv a refugiaților de război ucraineni, și că există o nevoie socială presantă de a interzice o astfel de utilizare.

70. Comisia de la Veneția apreciază faptul că Legea nr. 102 introduce o excepție pentru utilizarea tuturor categoriilor de simboluri interzise în scopuri științifice, educaționale sau artistice și că există o excepție specială prevăzută pentru panglicile care fac parte din însemne, medalii sau ordine acordate pentru participarea la al Doilea Război Mondial. Panglica sfântului Gheorghe a fost într-adevăr atașată diferitelor premii folosite în armata sovietică (roșie) în timpul celui de-al Doilea Război Mondial sau pentru comemorarea celui de-al Doilea Război Mondial, cum ar fi „Medalia pentru victoria asupra Germaniei în Marele Război Patriotic din 1941-1945”, Ordinul militar al Gloriei de diferite grade sau anumite medalii jubiliare („Treizeci de ani de victorie în Marele Război Patriotic 1941-1945”, „Patruzeci de ani de victorie în Marele Război Patriotic 1941-1945”). Aceste premii și medalii sunt purtate în mod convențional în timpul sărbătorilor „Zilei Victoriei” (9 mai) și cu alte ocazii și se pare că Legea nr. 102 lasă loc pentru continuarea acestei practici. Comisia de la Veneția subliniază importanța utilizării continue a simbolului în aceste condiții limitate, deoarece indică voința legiuitorului moldovean de a respecta principiul proporționalității.

71. Un alt factor care trebuie luat în considerare atunci când se evaluează proporționalitatea unei măsuri, sunt sancțiunile dispoziției în cauză. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, pentru ca o măsură să fie considerată proporțională și necesară într-o societate democratică, trebuie să nu existe alte mijloace pentru a se asigura aceeași finalitate care ar constitui o ingerință mai puțin gravă în dreptul fundamental în discuție<sup>107</sup>. Curtea Europeană a tratat problema proporționalității sancțiunilor în mai multe cazuri. În cazul *Shvydka împotriva Ucrainei*, CEDO a considerat disproporționată sancțiunea de zece zile de detenție pentru o faptă ilicită care nu a implicat nicio violență sau pericol.<sup>108</sup> În cauza *Murat Vural împotriva Turciei*, Curtea Europeană a considerat că o sancțiune de cinci ani era extrem de disproporționată față de scopul legitim urmărit și, prin urmare, nu este necesară într-o societate democratică.<sup>109</sup> În Opinia comună din 2015 privind legislația ucraineană, Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR au considerat pedepsele închisorii de până la cinci ani și între cinci și zece ani, fără posibilitatea unor sancțiuni mai blânde, ca fiind disproporționate. Acest lucru, mai ales în lumina faptului că Curtea Europeană, precum și CCPR consideră inadecvată chiar și amenințarea cu pedepsele privative de libertate pentru exprimare non-violență.<sup>110</sup>

72. În cazul de față, utilizarea simbolurilor interzise atrage răspunderea juridică care poate lua diferite forme. În primul rând, LCAE prevede sancțiuni administrative, ajungând până la suspendarea sau încetarea activităților pentru organizațiile publice, religioase sau de altă natură (articolul 6) și pentru mass-

<sup>107</sup> Curtea Europeană, *Glor v. Eleveția*, nr. 13444/04, 30 aprilie 2009, paragraful 94.

<sup>108</sup> Curtea Europeană, *Shvydka v. Ucraina*, nr. 17888/12, 30 octombrie 2014, paragr. 41.

<sup>109</sup> Curtea Europeană, *Murat Vural v. Turcia*, nr. 9540/07, 21 octombrie 2014, paragr. 68.

<sup>110</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2015)041, Aviz interimar comun asupra Legii Ucrainei privind condamnarea regimurilor comunist și național-socialist (nazist) și interzicerea propagandei simbolurilor acestora, paragraful 57 și 93. A se vedea Curtea Europeană, *Murat Vural v. Turcia*, nr. 9540/07, paragr. 66; CCPR Comentariu general nr. 34, Articolul 19: Libertatea opiniei și de exprimare (CCPR/C/GC/34), paragr. 47.

media (articolul 7). Procedura este reglementată în detaliu de cele două prevederi, presupune mai multe etape progresive care se întind pe o perioadă mai mare de 12 luni, iar decizia definitivă este luată de o instanță judecătorească. Se reamintește că „*orice sancțiuni grave, cum ar fi suspendarea și interzicerea instituțiilor mass-media [și, de asemenea, asociațiilor] ar trebui să fie posibile numai în cele mai grave situații, atunci când comportamentul constituie infracțiune în dreptul național, care ar trebui să fie în sine, conformă cu principiul securității juridice și cu dreptul internațional al drepturilor omului, inclusiv libertatea de exprimare, standarde*”.<sup>111</sup> Respectând îndeplinirea condițiilor, reglementarea pare să ofere, în modul aplicat utilizării simbolurilor interzise, garanții adecvate împotriva utilizării abuzive și pare să fie compatibilă cu standardele internaționale și naționale privind drepturile omului.

73. În al doilea rând, persoanele fizice și juridice pot fi trase la răspundere penală pe baza articolului 365/5 din Codul contravențional. Contravenția, care se referă la noua categorie de simboluri interzise introdusă prin Legea nr. 102, presupune amenzi de la 90 la până 180 de unități convenționale (de la aproximativ 225 euro până la 450 de euro) sau muncă neremunerată în folosul comunității de la 30 până la 60 de ore pentru persoanele fizice; amenzi de la 180 până la 360 de unități convenționale (de la aproximativ 450 euro până la 900 euro) pentru persoanele cu funcții de răspundere; și amenzi de la 360 până la 600 de unități convenționale (aproximativ de la 900 la 1500 euro) pentru persoanele juridice.

74. În cauza *Vajnai*, Curtea Europeană a remarcat că „*potențiala propagare a ideologiei [totalitare], oricât de gravă n-ar fi, nu poate fi singurul motiv pentru limitarea acesteia prin intermediul unei sancțiuni penale*”.<sup>112</sup> Acestea fiind spuse, evaluarea a fost legată strâns de contextul cauzei, în care „*un simbol care poate avea mai multe semnificații [...] a fost afișat de un lider al unui partid politic înregistrat fără ambiții totalitare cunoscute*”,<sup>113</sup> și nu trebuie interpretat ca o respingere totală a posibilității de a sancționa utilizarea simbolurilor interzise prin intermediul legii penale. De altfel, în cauza *Nix*, Curtea Europeană a acceptat în mod expres „*alegerea legislatorului de a sancționa penal folosirea*”<sup>114</sup> unor simboluri (simboluri naziste în această cauză) ca fiind legitimă și legală. Legislatorul din Republica Moldova a făcut aceeași alegere în Legea nr. 102 ca și legislația germană care stă la baza cauzei *Nix*. În plus, a optat pentru un tip de infracțiune mai blândă (contravenție) cu consecințe mai puțin grave (amenzi mai mici, fără pedeapsa închisorii).

75. În comparație cu sancțiunile Legii nr. 192 privind interzicerea simbolurilor regimului totalitar comunist, examinate de Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR în Opinia lor comună *Amicus Curiae* din 2013, sancțiunile în cauză presupune amenzi minime mai mici pentru persoane fizice și funcționari (90, față de 100 de unități convenționale și 180, față de 300 de unități convenționale), dar amenzi minime mai mari pentru persoanele juridice (360, față de 300 de unități convenționale). De asemenea, amenzile maxime sunt parțial mai mari în prezenta cauză (180, față de 150 de unități convenționale pentru persoane fizice și 360, față de 500 de unități convenționale pentru funcționari). În Opinia comună *Amicus Curiae* s-a constatat că, deși aceste amenzi erau relativ mari în raport cu standardele Republicii Moldova, ele nu depășeau în mod exagerat sumele prevăzute pentru alte contravenții. S-a subliniat, de asemenea, că limitarea domeniului de aplicare a prevederii la scopuri precise ilegite

<sup>111</sup> OSCE/ODIHR, Opinia nr. FOE-MDA/344/2018, Opinie asupra Legii Republicii Moldova privind contracararea activității extremiste, 30 decembrie 2019, paragraful 59.

<sup>112</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 56.

<sup>113</sup> Curtea Europeană, *Vajnai v. Ungaria*, nr. 33629/06, 8 iulie 2008, paragr. 56.

<sup>114</sup> Curtea Europeană, *Nix v. Germania*, nr. 35285/16, 5 aprilie 2018, paragr. 47.

(propaganda și scopuri politice și propagandistice), permițând astfel o gamă largă de activități non-politice care implică simbolurile menționate, a reprezentat un factor important care trebuia luat în considerare.<sup>115</sup> După cum s-a menționat mai sus, prevederile introduse prin Legea nr. 102 au și câteva limitări și excepții de exemplu în scopuri artistice și educaționale de exemplu.

76. Aceste împrejurări arată, în lumina jurisprudenței menționate anterior, că sancțiunile în cauză pot fi considerate proporționale. O evaluare finală a proporționalității sancțiunilor poate fi efectuată numai de la caz la caz și depinde în mare măsură de practica de aplicare a autorităților.

77. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția notează că există și o infracțiune, stabilită de articolul 176/1 din Codul penal (Încălcarea drepturilor cetățenilor prin propaganda fascismului, rasismului și xenofobiei și prin negarea Holocaustului), privind utilizarea de simboluri fasciste, rasiste și xenofobe, care sunt definite ca „afișe, embleme, insigne, uniforme, sloganuri, formule de salut, precum și orice alte semne similare” care promovează „idei, concepte sau doctrine fasciste, rasiste sau xenofobe, precum ura și violența pe motive etnice, rasiale sau religioase, superioritatea unor rase și inferioritatea altora, antisemitismul, incitarea la xenofobie și extremism” (articolul 134/18 din Codul penal).<sup>116</sup> Se pune întrebarea dacă utilizarea simbolurilor la care se face referire în Legea nr. 102 ar putea intra și sub incidența acestui articol. Comisia de la Veneția recomandă clarificarea sistemului cu două căi de sancționare penală a folosirii simbolurilor interzise și eliminarea eventualelor incertitudini cu privire la relația dintre simbolurile descrise în Codul Penal (simboluri fasciste, rasiste și xenofobe) și în LCAE și Codul contravențional (simboluri fasciste, simboluri naziste, simboluri ale organizațiilor extremiste și simboluri legate de război).

## **B. Restricții impuse instituțiilor media**

### **1. Conținutul prevederilor relevante ale Legii nr. 143**

78. Legea nr. 143 privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale (CSMA) nu conține prevederi referitoare la simbolurile politice. Scopul său principal este să ofere instrumente legale pentru a asigura securitatea informațiilor și a combate știrile false și dezinformarea. *Inter alia*, aceasta introduce și definește conceptul de dezinformare și modifică competențele Consiliului Audiovizualului în perioadele electorale. Reglementările rămân în afara domeniului de aplicare a prezentei opinii, care se concentrează doar pe două dispoziții criticate de opoziție, și anume articolele I.3 și I.5.

79. Articolul I.3. cere ca „în cazul serviciilor de televiziune, cel puțin 50% din programele audiovizuale achiziționate în străinătate trebuie să provină din statele membre ale Uniunii Europene, precum și din statele care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră” (noul articol 5, alineatul 2 din CSMA). *Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră*

---

<sup>115</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, Opinia comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și a promovării ideologiilor totalitare ale Republicii Moldova, alin. 119.

<sup>116</sup> Infracțiunea se pedepsește cu amenzi de la 500 la 1.000 de unități convenționale (cca. 1.250 la 2.500 de euro) sau muncă neremunerată în favoarea societății pe o perioadă de la 180 la 240 de ore sau închisoare pe o perioadă de la trei luni la trei ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau se angajează în anumite activități timp de până la cinci ani, pentru persoane fizice; și, pentru persoanele juridice, amenzi de la 1.000 la 3.000 de unități convenționale (aproximativ de la 2.500 € la 7.500 €) cu privarea de dreptul de a se angaja în anumite activități pe o perioadă de până la cinci ani, sau dizolvare.

este o convenție a Consiliului Europei care a fost adoptată în 1989 și a intrat în vigoare în 1993. Până în prezent, a avut parte de 34 de ratificări, inclusiv de ratificarea de către Republica Moldova. Unele state, cum ar fi Federația Rusă, au semnat, dar nu au ratificat Convenția.

80. Articolul I.5 de modificare a articolului 17 din CSMA referitor la protecția spațiului audiovizual național completează o prevedere care interzice acum, în spațiul audiovizual național, „difuzarea de programe audiovizuale care constituie discurs care incită la ură, *dezinformarea, propaganda de agresiune militară, conținut extremist, conținut cu caracter terorist sau care reprezintă o amenințare la adresa securității naționale*” (articolul 17 modificat, alin. 3 din CSMA; amendamentele sunt evidențiate cu *caractere cursive*).

81. Articolul I.5 prevede, de asemenea, că pentru a proteja spațiul audiovizual național și a asigura securitatea informațiilor, furnizorii și distribuitorii de servicii media nu vor difuza sau retransmite „programe audiovizuale de televiziune și radio cu conținut informativ, informativ-analitic, militar și politic care au fost produse în alte țări decât statele membre ale Uniunii Europene, Statele Unite ale Americii, Canada și statele care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră, cu excepția filmelor și a programelor de divertisment care nu au conținut de natură militară”<sup>117</sup> (Articolul 17 modificat, alineatul 4 litera (a) din CSMA) și „*programele audiovizuale care, indiferent de originea lor, justifică războaie de agresiune, neagă crime de război și crime împotriva umanității sau incită la ură*” (articolul 17 modificat, alineatul 4 lit. (b) din CSMA).

82. Încălcarea acestor obligații și interdicții atrage consecințele juridice prevăzute la articolul 84 din CSMA, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 143. Încălcarea obligației introduse de articolul I.3 se pedepsește cu avertisment public (art. 84, alin. 3(a) din CSMA). Încălcarea interdicțiilor introduse de articolul I.5 se pedepsește cu amenzi de la 40.000 la 70.000 lei (circa 2000 euro până la 3500 euro) pentru încălcări individuale, amenzi de la 70.000 la 100.000 lei (cca. 3.500 până la 70.000 lei) pentru încălcări repetate și revocarea unei licențe de emisie „după ce sancțiunile prevăzute în prezentul alineat au fost aplicate treptat” (art. 84, alin. 9 din CSMA).

## 2. Ingerința în dreptul la libertatea de exprimare

83. Comisia de la Veneția subliniază că, în temeiul articolului 10 din CEDO, dreptul la libertatea de exprimare cuprinde dreptul de a „*primi și difuza informații și idei fără intervenția autorității publice și indiferent de frontieră*” (articolul 10 din CEDO). Articolul 10 CEDO protejează, de asemenea, libertatea de exprimare prin și în filme,<sup>118</sup> precum și în programele de radio și TV. Este fără îndoială că influența statului asupra programării și restricțiile privind distribuția constituie o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare.<sup>119</sup> Prin urmare, Legea nr. 143 interferează cu acest drept și trebuie evaluat în lumina testului restricțiilor legale format din trei părți (legalitate, legitimitate, necesitate într-o societate

---

<sup>117</sup> În cadrul ședințelor raporturilor de la Chișinău s-a explicat că această dispoziție în versiunea sa originală conținea doi termeni diferiți traduși mai sus ca „conținut militar” și, la sfârșitul acelei fraze, „conținut militaristic”. Acest termen nu a fost tradus corespunzător în versiunea în limba engleză reprodusă în documentul de referință CDL-REF(2022)027

<sup>118</sup> Curtea Europeană, *Wingrove v. Regatul Unit*, nr. 17419/90, 25 noiembrie 1996, paragr. 36; Curtea Europeană, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, nr. 13470/87, 20 septembrie 1994, paragr. 43.

<sup>119</sup> În acest context a se vedea Curtea Europeană, *RTBF v Belgia*, nr. 50084/06, 29 martie 2011, paragr. 94, privind interzicerea temporară a difuzării unui program de televiziune.

democratică).

### 3. Legitimitatea ingerinței în dreptul la libertatea de exprimare

#### a. Prevăzută de lege (legalitatea)

84. Legea nr. 143 este, fără îndoială, o „lege” în sensul articolului 10, paragraful 2 al CEDO (și al articolului 54, alin. (2) din Constituția națională). De asemenea, este accesibilă în mod adecvat, deoarece textul său a fost publicat în Monitorul Oficial și este disponibil online, pe site-urile de profil. Totuși, articolul 1.5 din Legea nr. 143 folosește mai mulți termeni vagi și generali care rămân nedefiniți, în special termenii „propaganda agresiunii militare”, „conținut extremist”, „conținut militar”, „conținut militaristic”, „conținut de natură teroristă” și „securitatea informațiilor”.

85. Comisia de la Veneția recunoaște că s-ar putea să nu fie întotdeauna posibil să se obțină o securitate juridică absolută printr-un text legal atunci când este vorba de conținut media ilegal.<sup>120</sup> În general, dacă legea în sine nu conține nicio definiție, o definiție clară și ușor accesibilă în altă parte a legislației moldovenești sau în jurisprudența națională coerentă poate fi de asemenea suficientă în sprijinul interpretării termenilor juridici vagi.<sup>121</sup> Principiul decisiv pentru a evalua dacă un termen este suficient de precis este dacă există protecție împotriva ingerințelor arbitrare și abuzului. În acest fel, eventuala neclaritate a textului legal aplicabil poate fi compensată prin garanții procedurale, în special prin controlul judiciar.<sup>122</sup>

86. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția subliniază că, în acest caz, este esențial ca termenii utilizați în lege să fie suficient de preciși pentru a constitui un temei juridic pentru o ingerință gravă, cum ar fi restrângerea prealabilă de difuzare de programe audiovizuale. O reglementare legală imprecisă, a cărei încălcare atrage sancțiuni, poate avea un efect de inhibitor asupra presei, făcând-o să recurgă la autocenzură. În cadrul ședințelor de la Chișinău, raportorii au aflat că Consiliul Audiovizualului pregătește o metodologie de aplicare a noilor prevederi. Deși o asemenea măsură este laudabilă, Comisia consideră că este recomandabil să includă definiții ale termenilor neclari direct în lege. Prin urmare, recomandă definirea mai precisă a termenilor utilizați în dispozițiile modificate ale articolului 17, alineatele 3 și 4 din CSMA (în special, „propaganda agresiunii militare”, „conținut extremist”, „conținut militar”, „conținut militar” și „conținut de natură teroristă”). De asemenea, ar fi indicat să se înlocuiască termenul „securitate informațională”, având în vedere ambiguitatea acestuia, cu „securitate națională”, care este un concept recunoscut internațional, echilibrat în mod tradițional cu libertatea de exprimare și cu privire la care există o jurisprudență a Curții Europene. Autoritățile au explicat că termenii menționați mai sus trebuie interpretați în mod sistematic și înțeleși în lumina altor prevederi relevante din legislația Republicii Moldova. În opinia Comisiei de la Veneția, pentru claritate și certitudine juridică, ar fi recomandabil să se introducă în CSMA fie definiții ale acestor termeni, fie trimiteri la asemenea definiții incluse în alte

<sup>120</sup>A se vedea, de asemenea, Comisia de la Veneția, CDL-AD(2015)015, Opinia privind legislația mass-media (ACT CLXXXV privind serviciile media și mass-media, Legea CIV privind libertatea presei și legislația privind impozitarea veniturilor din publicitate ale mass-media) al Ungariei, punctul 27.

<sup>121</sup> Comisia de la Veneția și OSCE/ODIHR, CDL-AD(2013)004, Opinia comună *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională a Moldovei privind compatibilitatea cu standardele europene ale Legii nr. 192 din 12 iulie 2012 privind interzicerea folosirii simbolurilor regimului totalitar comunist și a promovării ideologiilor totalitare ale Republicii Moldova, alin. 78.

<sup>122</sup> *Grabenwarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention (2021) § 18, paragr. 11.



acte normative.

b. Urmărirea unui scop legitim (legitimitatea)

87. Explicația anexată la proiectul de lege nr. 123 (care a fost adoptat ulterior, cu modificări semnificative, ca și Legea nr. 143) subliniază „*amplerea fenomenului de răspândire a dezinformării și/sau a informațiilor care afectează securitatea spațiului informațional public*”.<sup>123</sup> Această explicație poate fi legată de interesele securității naționale, integrității teritoriale și siguranței publice (în termenii CEDO) și de interesele securității naționale, integrității teritoriale și a ordinii publice care vizează prevenirea revoltelor în masă (conform Constituției). În cadrul discuțiilor de la Chișinău, reprezentanții Guvernului și ai opoziției au convenit asupra riscurilor actuale de dezinformare și asupra necesității unei reglementări în vederea protejării securității naționale.

88. În acest moment, trebuie remarcat faptul că discuțiile raportorilor cu autoritățile și cu alte părți interesate au indicat în mod clar că scopul modificărilor specifice analizate - care interzic, între altele, difuzarea de programe produse în Federația Rusă (care a nu a ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră), cu unele excepții - a fost de a contracara propaganda rusă împotriva Ucrainei. Acest obiectiv trebuie luat în considerare în lumina restricțiilor grave asupra libertății presei în Federația Rusă și a raportărilor unilaterale și propagandistice ale presei ruse.

c. Necesară într-o societate democratică (necesitatea și proporționalitatea)

89. Articolul 10 din CEDO nu interzice restricțiile prealabile ale publicațiilor în sine. Cu toate acestea, deoarece există pericole asociate cu limitările anterioare, este necesară o evaluare a proporționalității deosebit de atentă.<sup>124</sup> Statele se bucură de o anumită marjă de apreciere,<sup>125</sup> dar în cazuri cum este cel de față, în care există o ingerință puternică în exercitarea drepturilor și libertăților garantate la paragraful 1 al articolului 10 din CEDO, supravegherea trebuie să fie strictă din cauza importanței - subliniată frecvent de Curtea Europeană – a drepturilor în cauză. Necesitatea oricărei restricții trebuie stabilită în mod convingător.<sup>126</sup>

90. Se reamintește că, pentru ca această cerință să fie îndeplinită, regulamentul trebuie să răspundă unei nevoi sociale stringente și să fie proporțional cu scopul legitim urmărit. Din nou, evaluarea trebuie făcută la modul concret, luând în considerare situația din țară. După explicațiile acordate raportorilor în cadrul ședințelor de la Chișinău, motivul reformei legislative este de a reduce influența rusă asupra mass-media din Republica Moldova și asupra părților societății din Republica Moldova care sunt preponderent vorbitoare de limbă rusă. S-a indicat faptul că Republica Moldova a fost puternic expusă surselor externe de informare și o țintă constantă a activităților de dezinformare din partea unor surse externe. Deja în anul 2018, experții regionali conchideau în studiul lor „Reziliența dezinformării în Europa Centrală și de Est” că Republica Moldova este cea mai expusă și cea mai vulnerabilă țară la propaganda rusă din întreaga regiune.<sup>127</sup> Studiul mai remarcă că „*cadru legislativ din Republica Moldova este depășit și*

<sup>123</sup> Proiectul de lege nr. 123, 5 Aprilie 2022.

<sup>124</sup> Curtea Europeană, *Ekin Association v. Franța*, nr. 39288/98, 17 iulie 2001, paragr. 56.

<sup>125</sup> Curtea Europeană, *Nur Radyo ve Televizyon Yayinciligi A.Ş. (No. 2) v. Turcia*, nr. 42284/05, 12 octombrie 2010, paragr. 48.

<sup>126</sup> Curtea Europeană, *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, nr. 13914/88 ș.a, 24 noiembrie 1993, paragr.35.

<sup>127</sup> Reziliența la dezinformare în Europa Centrală și de Est, Kiev 2018, p. 24. Vezi și Sondajul: Moldova, țara cea mai vulnerabilă la propagandă străină în Europa Centrală și de Est, SEENPM, 10 august 2018.

*trebuie adaptat la amenințările continue la adresa securității informațiilor*".<sup>128</sup> Potrivit articolelor publicate mai recente, mass-media rusă rămâne influentă în planul mediatic din Republica Moldova, cu posturi de televiziune cu rating ridicat și prin presa scrisă și online.<sup>129</sup>

91. Situația s-ar putea să fi devenit și mai gravă de la atacul rusesc asupra Ucrainei din februarie 2022, care a declanșat ceea ce a fost descris drept „o ‘explozie’ de dezinformare anti-Ucraina”.<sup>130</sup> Prevederile precise ale Legii nr. 143 analizate care interzic, de exemplu, programele cu un anumit conținut, cum ar fi discursul instigator la ură și conținutul de informații de natură militară și politice, cu excepția cazului în care sunt produse în anumite state - au fost concepute pentru a contracara propaganda rusă privind agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei<sup>131</sup> și dezinformarea rusă în Republica Moldova. În această situație, există puține îndoieli că, în principiu, adoptarea Legii nr. 143 care urmărește sporirea securității informațiilor, ar răspunde unei nevoi sociale stringente.

92. Măsurile introduse de cele două prevederi ale Legii nr. 143 evaluate în prezenta Opinie (articolele I.3 și I.5) au o legătură directă cu această nevoie socială presantă. Accentul se pune, pe de o parte, pe prevenirea difuzării de programe cu un anumit conținut, respectiv cele care răspândesc dezinformare, idei extremiste sau justifică crime internaționale; și, pe de altă parte, pe limitarea difuzării de programe de o anumită origine, și anume cele care provin din afara UE și din alte țări (efectiv, adică cele care provin din Federația Rusă). În timp ce abordarea bazată pe conținut este legitimă, abordarea bazată pe origine ce constă dintr-o trimitere generală către statele care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră și către alte state, pare mai problematică. Astfel, proporționalitatea diferitelor măsuri trebuie examinată mai detaliat.

93. În primul rând, articolul 5 paragraful 2 nou implementat din CSMA<sup>132</sup> pare să obstrucționeze la prima vedere pluralismul media intern, prin restrângerea dreptului furnizorului de programe de a alege în mod deplin autonom programele care sunt vizionate. Cu toate acestea, această prevedere nu poate fi evaluată în mod izolat, dar trebuie luată în considerare influența mare a presei ruse. În această lumină, solicitarea furnizorului de programe să cumpere cel puțin 50% din alte (neinfluențate de Rusia) surse (state membre ale UE sau state care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră) ar putea în acest caz particular să sporească pluralismul media intern și ar putea împiedica raportarea unilaterală influențată de Rusia. Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei consideră că impunerea unei limite instituțiilor de radiodifuziune pentru producerea sau comandarea unui anumit volum de programe originale poate fi considerat un instrument legitim care poate fi folosit de statele membre pentru a încuraja difuzarea de conținut divers.<sup>133</sup>

94. Strâns legată de aspectul pluralismului mass-media este obligația de a

<sup>128</sup> Reziliența dezinformării, op. cit., p. 227.

<sup>129</sup> <https://balkaninsight.com/2022/04/12/what-war-moldova-grapples-with-pro-russian-media-propaganda/>.

<sup>130</sup> O ‘Explozie’ a dezinformării anti-Ucraina lovește Moldova, *Wired*, 8 aprilie 2022.

<sup>131</sup> <https://balkaninsight.com/2022/06/20/moldova-bans-russian-media-to-counter-propaganda-over-ukraine/>; <https://www.broadbandtvnews.com/2022/06/21/moldova-bans-russian-news-channels/>; <https://interfax.com/newsroom/top-stories/79822/>.

<sup>132</sup> Autoritățile au menționat că o prevedere similară exista în Legea nr. 174 din 8 noiembrie 2018 (abrogată prin Legea nr. 241 din 16 decembrie 2020) și că a fost contestată în fața Curții Constituționale care, prin Decizia nr. 149/2018, a declarat sesizarea depusă drept inadmisibilă.

<sup>133</sup> A se vedea Recomandarea Nr. R(99)1 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind măsurile de promovare a pluralismului media..

asigura o raportare veridică pentru a garanta capacitatea individului de a primi informații și idei despre probleme politice și alte subiecte de interes public. Folosirea greșită a puterii mass-media pentru a influența opinia publică poate avea consecințe negative asupra pluralismului și proceselor democratice.<sup>134</sup> Această obligație este consacrată și în Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră. Fiind parte la această Convenție, Republica Moldova este obligată să stabilească anumite standarde în plan mediatic, cum ar fi protejarea pluralismului, prezentarea unei game din ce în ce mai mari de opțiuni privind serviciile de programe și fără restricționarea retransmisiei pe teritoriul său a serviciilor de programe care respectă termenii prevăzuți de Convenția menționată. În acest sens, pragul de 50% ar putea, așadar, să asigure că cel puțin 50% din programele audiovizuale achiziționate respectă standardele implementate de legislatorul din Republica Moldova.

95. Pe de altă parte, trebuie să se rețină că articolul 5, paragraful 2, reprezintă o ingerință gravă în independența editorială și libertatea jurnalismului, care este - după cum subliniază frecvent Curtea Europeană, Comisia de la Veneția și Consiliul Europei - de cea mai mare importanță pentru obligațiile statelor membre în baza articolului 10 din CEDO. După cum s-a menționat deja, principiile asigurării pluralismului media intern și independenței editoriale trebuie să fie întotdeauna echilibrate.<sup>135</sup> Chiar dacă necesitatea unei raportări echilibrate (în special în Republica Moldova) poate fi înțeleasă, nu este clar de ce se pune accentul pe statele membre UE și pe statele care au ratificat Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră. Poate fi adevărat că acele state împărtășesc valori comune în ceea ce privește reportajele de televiziune. Cu toate acestea, nu se poate susține că toate celelalte state nu urmăresc aceste valori și că, prin urmare, reportajele din aceste state trebuie restricționate.

96. Pe scurt, trebuie recunoscută necesitatea combaterii interferențelor străine și a protejării spațiului informațional al Republicii Moldova, iar un anumit prag obligatoriu poate fi considerat un instrument util pentru sporirea pluralismului media și a calității conținutului media afișat în această situație specifică din Republica Moldova. Cu toate acestea, Comisia de la Veneția recomandă modificarea articolului 5, alin. 2 din CSMA și clarificarea în continuare a standardelor de calitate care se aplică pentru a determina din ce țări pot fi achiziționate programele audiovizuale.

97. În al doilea rând, dispozițiile modificate ale articolului 17, alineatele 3 și 4 litera (a) din CSMA limitează tipul de conținut care poate fi afișat, indiferent de țara de producție. Toți termenii folosiți în acele dispoziții (de exemplu, „ura”, „dezinformarea”, „propaganda agresivă militară”, „conținut extremist”) au în comun faptul că programele audiovizuale care includ acest conținut contravin valorilor fundamentale ale CEDO și aduc atingere democrației.<sup>136</sup> Totodată, trebuie de avut în vedere faptul că o interdicție generală a anumitor conținuturi predefinite este sancțiunea cea mai gravă care poate fi aplicată. Acest gen de sancțiune pretinde o supraveghere atentă,<sup>137</sup> în special dacă interdicția se aplică

---

<sup>134</sup> A se vedea Recomandarea Nr. R (2011)7 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind o nouă noțiune de media.

<sup>135</sup> A se vedea Capitolul „Cadrul legal internațional și legal” de mai sus.

<sup>136</sup> Pentru valorile fundamentale a se vedea Curtea Europeană, Ghid privind Articolul 17 din CEDO (actualizată la 30 aprilie 2022), p. 10.

<sup>137</sup> Pentru un caz similar de restrângere a libertății presei a se vedea următoarele decizii: Curtea Europeană, *Ekin Association v. Franța*, nr. 39288/98, 17 iulie 2001, paragr. 58; Curtea Europeană, RTBF v. Belgia, nr. 50084/06, 29 martie 2011, paragr. 115; Curtea Europeană, *NurRadyo și Televizyon Yayrnciligi A.Ş. v. Turcia*, nr. 6587/03, 27 noiembrie 2007, paragr.26.

în prealabil.<sup>138</sup>

98. În timp ce Curtea Europeană subliniază în jurisprudența sa că face parte din esența democrației faptul ca diverse programe politice să poată fi înaintate și dezbătute, chiar dacă acestea contestă organizarea actuală a unui stat, o face doar în măsura în care nu ar afecta democrația.<sup>139</sup> Prin urmare, poate fi legitim să se interzică difuzarea de conținut care în mod clar și direct pune în pericol democrația și reprezintă o amenințare la adresa securității naționale.

99. În evaluarea proporționalității suspendării și a revocării definitive a licențelor de difuzare, Curtea Europeană se concentrează asupra faptului dacă conținutul sancționat incită la violență, terorism sau rasism sau a provocat sentimente de ură.<sup>140</sup> Mai mult, exercitarea dreptului la libertatea de exprimare de către profesioniștii din mass-media capătă o semnificație deosebită în situații de conflict și tensiune. O atenție deosebită este necesară atunci când se acordă o apreciere publicării opiniilor prin care se cheamă la violență împotriva statului. Potrivit jurisprudenței Curții Europene, mass-media nu trebuie să devină un mijloc pentru diseminarea discursului instigator la ură și promovarea violenței.<sup>141</sup>

100. În lumina jurisprudenței Curții Europene, dispozițiile articolului 17, alineatele 3 și 4 litera (b) pot fi considerate necesare și proporționale, mai ales că există o necesitate socială imperioasă în Republica Moldova la acest moment în vederea combaterii propagandei, a dezinformării și a altor amenințări care contravin valorilor fundamentale ale CEDO. Posibilele efecte negative ale mass-media din domeniul audiovizualului sunt mult mai rapide și mai puternice decât impactul presei scrise, motiv pentru care este și mai important să se pună în aplicare măsuri de protecție împotriva dezinformării și a atacurilor la democrație. Prin urmare, ingerința acestor prevederi în independența editorială este justificată în temeiul articolului 10, paragraful 2 al CEDO, în special datorită faptului că programele cu conținutul respectiv contravin valorilor fundamentale ale Convenției și afectează democrația.

101. În al treilea rând, articolul 17 alin. 4 litera (a) modificat din CSMA<sup>142</sup> nu limitează doar difuzarea de programe audiovizuale care contravin valorilor Convenției și afectează democrația, ci interzice și difuzarea de programe audiovizuale cu caracter „informativ, analitic, militar și politic” care au fost produse în anumite țări - adică alte țări decât statele membre ale Uniunii Europene, Statele Unite ale Americii, Canada și statele care au ratificat

---

<sup>138</sup> Pentru un caz similar de restrângere a libertății presei a se vedea următoarele decizii: Curtea Europeană, *Sunday Times (No. 2) v. Regatul Unit*, nr. 13166/87, 26 noiembrie 1991, paragr. 51; Curtea Europeană, *Ekin Association v. Franța*, nr. 39288/98, 17 iulie 2001, paragr. 56.

<sup>139</sup> Curtea Europeană [MC], *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano v. Italia*, nr. 38433/09, 7 iunie 2012, paragr. 129; Curtea Europeană, *Manole și alții v. Moldova*, nr. 13936/02, 17 septembrie 2009, paragr. 95.

<sup>140</sup> Curtea Europeană, *Medya FM Reha Radyo ve İletişim Hizmetleri A.Ş. v. Turcia*, nr. 32842/02, 14 noiembrie 2006; Curtea Europeană, *Nur Radyo ve Televizyon Yayincılığı A.Ş. (No. 2) v. Turcia*, nr. 6587/03, 27 noiembrie 2007, paragr. 30; Curtea Europeană, *OzgürRadyo (No. 3) v. Turcia*, nr. 10129/04, 10 martie 2009, paragr. 28.

<sup>141</sup> Curtea Europeană [MC], *Erdogdu a. Ince v. Turcia*, nr. 25067/94 ș.a, 8 iulie 1999, paragr. 54.

<sup>142</sup> Autoritățile au menționat că o prevedere similară exista în Codul Audiovizualului (introdusă prin Legea nr. 257/2017, dar care nu a fost inclusă în noul CSMA din 2018), fiind recunoscută constituțională prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 4 iunie 2018. Curtea a considerat că prevederea urmărea scopul legitim de asigurare a securității naționale și de protejare a drepturilor altor persoane, că măsura legislativă avea o legătură directă cu scopul legitim urmărit (recunoscând că cu unele excepții, cum ar fi statele membre UE, statele care nu au ratificat Convenția Europeană riscau să nu îndeplinească cerințele acesteia), și că nu existau măsuri mai puțin intruzive disponibile (cu referire la un control de la caz la caz, Curtea a considerat că acesta ar putea conduce la incertitudini, la numeroase litigii, la costuri și întâzieri, această practică generând arbitrarul).

Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră. Aceasta constituie un ingerință deosebit de gravă în independența editorială. Independența editorială și libertatea jurnalistică sunt cruciale pentru democrație și un principiu de bază foarte important pentru libertatea presei.

102. În lumina jurisprudenței Curții Europene menționată mai sus, Comisia consideră că această restricție nu poate fi justificată de necesitatea unei societăți democratice, care reclamă ca scopul (legitim) al ingerinței în libertatea de exprimare să fie realizat în modul cel mai puțin restrictiv posibil. Acest punct de vedere este susținut suplimentar de jurisprudență, de ex. într-un caz în care Curtea Europeană a criticat în termeni generali blocarea accesului la un întreg site web ca o măsură extremă care poate fi comparată cu interzicerea unui ziar sau a unui post de televiziune.<sup>143</sup> Comisia de la Veneția înțelege faptul că securitatea informațională a Republicii Moldova poate fi amenințată preponderent din afara țării și, în principal, din Federația Rusă. Comisia de la Veneția recunoaște că interzicerea programelor din țările care amenință securitatea națională a Republicii Moldova poate fi justificată. Cu toate acestea, interzicerea amplă din articolul 17, alineatul 4 litera (a), modificat din CSMA, care se aplică difuzării oricărui conținut informativ, informativ-analitic, militar și politic provenit din afara UE, statele care au ratificat Convenția europeană cu privire la televiziunea transfrontalieră și în alte țări (cu excepția filmelor și a programelor de divertisment care nu au conținut militar), ar putea, de asemenea din cauza formulării vagi, să lovească o mare parte a producției mondiale de televiziune sau radio care nu amenință în niciun fel securitatea informațiilor din Republica Moldova (de exemplu, un film coreean din al Doilea Război Mondial sau o versiune braziliană a Războiului Stelelor ar intra probabil sub interdicție). O astfel de reglementare legală care poate fi larg aplicată nu îndeplinește cerința proporționalității și nu există nicio legătură între a nu fi stat parte la Convenția europeană a televiziunii transfrontaliere și a avea o producție care constituie o amenințare pentru Republica Moldova. Dacă regulamentul ar trebui să se bazeze pe origine, atunci trebuie să fie mult mai bine justificat. Prin urmare, Comisia de la Veneția recomandă eliminarea articolului 17, alin. 4 litera (a) modificat din CSMA, sau revizuirea abordării care se bazează pe origine din această dispoziție, astfel încât să fie mai clar faptul că sunt vizate numai programele din statele care constituie o amenințare la adresa securității Republicii Moldova.

103. În final, sancțiunile prevăzute pentru încălcarea noilor prevederi introduse prin Legea nr. 143 ridică, de asemenea, probleme. Revocarea unei licențe de emisie, o ultimă sancțiune în ceea ce privește instituțiile mass-media, poate fi aplicată „după ce sancțiunile prevăzute în prezentul alineat au fost aplicate treptat” (art. 84, alin. 9 din CSMA). Această formulare este prea vagă și este dificil să se prevadă când exact poate fi aplicată sancțiunea. Ca atare, ea nu oferă suficiente garanții împotriva riscului de utilizare abuzivă sau de interpretare extensivă a dispoziției. Astfel, Comisia de la Veneția recomandă revizuirea prevederilor privind sancțiunile menționate astfel încât să se asigure că textul este suficient de clar și precis, iar gravitatea sancțiunii reflectă gravitatea încălcării legii.

## **V. Concluzie**

104. La 14 aprilie 2022, respectiv 2 iunie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 102 privind modificarea unor acte normative și Legea nr. 143 privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova. Această Opinie, în conformitate cu solicitarea Frațiunii Parlamentare „Blocul

---

<sup>143</sup> Curtea Europeană, *Vladimir Kharitonov v. Rusia*, nr. 10795/14, 23 iunie 2020, paragr. 38.

Comuniștilor și Socialiștilor”, în modul în care a fost prezentată de autoritățile Republicii Moldova, se concentrează pe două aspecte ale acestor amendamente: în primul rând, interzicerea utilizării anumitor simboluri în temeiul Legii cu privire la combaterea activității extremiste (LCAE) și Codul contravențional; în al doilea rând, anumite restricții impuse mass-media în temeiul Codului serviciilor media audiovizuale (CSMĂ).

105. În ceea ce privește primul dintre aceste subiecte, Comisia de la Veneția reamintește că statele nu sunt împiedicate să adopte legi care să interzică sau chiar să incrimineze utilizarea unor simboluri. Totuși, pentru că o asemenea legislație interferează cu dreptul la libertatea de exprimare, așa cum este protejat de articolul 10 din CEDO și articolul 32 din Constituția Republicii Moldova, ea trebuie să respecte cele trei cerințe ale ingerinței legale, și anume criteriile legalității (prevăzută de lege), legitimității (urmărește un scop legitim) și necesității și proporționalității (este necesară într-o societate democratică).

106. În opinia Comisiei de la Veneția, modificările introduse prin Legea nr. 102 îndeplinesc în principiu aceste condiții. Potrivit autorilor legii, „în contextul războiului din Ucraina se înregistrează o creștere a cazurilor de utilizare pe teritoriul Republicii Moldova a simbolurilor folosite în acest război care susțin, justifică și glorifică agresiunea” care „conduce la apariția tensiunilor sociale și creează premise pentru răspândirea urii interetnice”. Comisia de la Veneția consideră că, în acest context precis, este plauzibil să se susțină că afișarea simbolurilor folosite de forțele armate ruse în actualul război ar putea produce un pericol real și imediat de dezordine și o amenințare la adresa securității naționale și a drepturilor altora, inclusiv a drepturilor refugiaților ucraineni, și că există o necesitate socială imperioasă de a interzice o astfel de utilizare.

107. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția recomandă unele clarificări legale, după cum urmează:

1. introducerea unei precizări explicite a categoriei de simboluri „create prin stilizarea” altor simboluri interzise, și a termenilor „propagandă sau glorificare”, în definiția activității extremiste conform art. 1 lit. b) din LCAE
2. clarificarea sistemului dublu de sancționare penală a folosirii simbolurilor interzise și eliminarea eventualelor incertitudini cu privire la relația dintre simbolurile descrise în Codul penal și în LCAE/Codul contravențional.

108. Mai mult, Comisia de la Veneția constată că au fost exprimate unele critici cu privire la procesul legislativ care a dus la adoptarea legii. Modificările relevante aduse LCAE și Codului contravențional, privind interzicerea anumitor simboluri, au trecut prin Parlament în decurs de o săptămână. Acest lucru dă naștere unor preocupări privind supunerea noilor reglementări unei consultări adecvate atât în Parlament, cât și cu publicul larg, în conformitate cu standardele europene în procedurile legislative. Într-o reformă care are un impact negativ asupra libertății de exprimare, un drept fundamental care este crucial pentru democrație, ar fi fost în mod normal necesar un proces consultativ amănunțit. Acestea fiind spuse, Comisia de la Veneția ia act de urgența problemei din cauza agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei. În timpul interviurilor de la Chișinău, autoritățile au precizat în mod convingător că utilizarea din ce în ce mai mare a simbolurilor în cauză a dus la creșterea tensiunilor în societatea moldovenească, fiind necesar un răspuns rapid din partea legislatorului. În acest context, este lăudabil faptul că autoritățile au înaintat solicitarea opoziției în vederea obținerii unui aviz juridic din partea Comisiei de la Veneția.

109. Revenind la al doilea subiect în discuție, Legea nr. 143 urmărește să protejeze securitatea informațiilor în țară prin impunerea furnizorilor și distribuitorilor de servicii media condiții privind originea geografică a programelor

audiovizuale și interzicându-le difuzarea anumitor tipuri de televiziuni audiovizuală și programe radio. Această reglementare reprezintă o ingerință în dreptul la libertatea de exprimare și libertatea mass-media și, ca atare, trebuie să fie justificată în lumina testului format din cele trei etape, ce urmează a fi aplicat restricțiilor legale indicate mai sus.

110. După cum au subliniat autoritățile, Republica Moldova este puternic expusă surselor externe de informații și o țintă constantă a activităților de dezinformare din surse externe. În acest context, Comisia de la Veneția consideră că Legea nr. 143 urmărește un scop legitim și că adoptarea ei răspunde unei necesități sociale imperioase. Cu toate acestea, întrucât unii dintre termenii și expresiile folosite în textul său nu sunt suficient de preciși pentru ca mass-media să știe căror programe li se aplică interdicția, Legea nr. 143 poate avea un impact negativ asupra presei din țară. Mai mult, combinarea abordării bazate pe conținut și cea bazată pe origine utilizată în definirea programelor interzise riscă să extindă interzicerea difuzării la programe care nu amenință securitatea informațională a Republicii Moldova.

111. Cu referire la al doilea subiect, Comisia de la Veneția recomandă următoarele:

3. definirea mai precisă a termenilor utilizați în dispozițiile modificate ale art. 17, alineatele 3 și 4 din CSMA (în special „propaganda agresiunii militare”, „conținut extremist”, „conținut militar”, „conținut militarist” și „conținut de natură teroristă”) și înlocuirea termenului „securitate informației” cu „securitate națională”;
4. modificarea articolului 5, alin. (2) din CSMA și clarificarea în continuare a standardelor calității care se aplică pentru a se stabili din ce țări pot fi achiziționate programe audiovizuale;
5. eliminarea articolului 17 alin. (4) litera (a) modificat din CSMA sau revizuirea abordării bazate pe origine în această prevedere, astfel încât să se clarifice că sunt vizate doar programele din statele care constituie o amenințare la adresa securității Republicii Moldova;
6. revizuirea prevederilor privind sancțiunile, în baza articolului 84 din CSMA, astfel încât să se asigure că textul este suficient de clar și de precis, iar severitatea sancțiunii reflectă gravitatea încălcării legii.

112. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților Republicii Moldova pentru o eventuală asistență la acest subiect.

