https://doi.org/10.59295/stctce2025.06 CZU: 342.565.2:342.844:659.3(478)

LIBERTATEA DE EXPRIMARE A MASS-MEDIA ÎN PERIOADA ELECTORALĂ ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

FREEDOM OF EXPRESSION OF THE MEDIA DURING THE ELECTORAL PERIOD IN THE CASE-LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Serghei ȚURCAN,
Curtea Constituțională a Republicii Moldova,
ORCID ID: 0000-0002-1786-9197, e-mail: sergheiturcan@yahoo.com

Abstract. Freedom of expression is a fundamental right and is an essential element of a democratic society. Freedom of the press gives the public a means to form an opinion on political ideas. The mass media has an important influence in contemporary society: it not only informs, but can suggest, through the way it presents information, how this information should be evaluated. These findings are also valid in the case of media coverage of the elections. During the electoral period, the mass media has the obligation to respect the principles of fairness, balance and impartiality in covering the elections, to inform the public correctly and objectively, to ensure equal opportunities for electoral competitors and a plurality of opinions that reflect the diversity of political opinions in the country.

Keywords: *Freedom of expression, mass media, elections, political pluralism, Constitutional Court, Constitution, European Court of Human Rights.*

Constituția Republicii Moldova [1] consacră în articolul 32 libertatea exprimării opiniei, iar în articolul 34 – dreptul la informaţie. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a notat că libertatea exprimării, sub aspectul libertăţii de a distribui informaţii şi idei, este aplicabilă în cazul distribuitorilor de servicii media. De asemenea, dreptul de acces la informaţii este aplicabil în cazul persoanelor care îşi doresc un acces neîngrădit la informaţii, inclusiv la cele conţinute în programele de televiziune şi de radio [2, § 26], [3, §§ 22-23]. În același timp, libertatea exprimării opiniei și dreptul la informaţie nu sunt drepturi absolute și pot fi restrânse în condițiile articolului 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

Articolele 32 şi 34 din Constituţie îşi au corespondenţa în articolul 10 (*libertatea de exprimare*) din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului [4].

Prin urmare, sunt incidente standardele stabilite de Curtea Europeană în această materie [2, § 27], [3, § 24].

Astfel, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile de bază ale progresului. Libertatea presei și a altor mijloace de informare oferă publicului unul dintre cele mai bune mijloace de a descoperi și de a forma o opinie asupra ideilor și atitudinilor liderilor politici. Presei îi revine sarcina de a transmite informații și idei despre probleme politice și despre alte subiecte de interes public. Nu doar presa are sarcina de a transmite astfel de informații și idei: și publicul are dreptul de a le primi. Mass-media audiovizuală, ca radioul și televiziunea, au un rol deosebit de important în acest sens. Datorită puterii lor de a transmite mesaje prin sunet și imagini, astfel de surse media au un efect mai rapid și mai puternic decât presa scrisă. Având în vedere influența pe care o exercită mass-media în societatea contemporană, ea nu doar informează, ci poate sugera, prin modul în care prezintă informația, cum ea trebuie evaluată [5, §§ 131-132], [6, § 182], [7, § 1085].

Aceste constatări sunt valabile *a fortiori* în cazul reflectării de către mass-media a alegerilor. Jucând un rol important în formarea opiniei publice, în perioada electorală, mass-media are obligația de a respecta principiile echității, echilibrului și imparțialității în reflectarea alegerilor, de a informa corect și obiectiv publicul, de a asigura egalitatea șanselor concurenților electorali și o pluralitate de opinii care reflectă diversitatea opiniilor politice din țară.

În plus, alegerile libere și libertatea de exprimare, în special libertatea dezbaterii politice, formează împreună baza oricărui sistem democratic. Cele două drepturi sunt interdependente și funcționează pentru a se consolida reciproc: de exemplu, libertatea de exprimare este una dintre „condițiile" necesare pentru a se „asigura libera exprimare a opiniei poporului la alegerea legislativului". Totuși, în anumite circumstanțe, cele două drepturi pot intra în conflict și ar putea fi considerată necesară, în perioada anterioară sau în timpul alegerilor, instituirea unor restricții asupra libertății de exprimare, care nu ar fi considerate acceptabile în mod obișnuit, pentru a asigura „libertatea exprimării opiniei poporului la alegerea legislativului". Prin urmare, în găsirea echilibrului între libertatea alegerilor și libertatea de exprimare, statele au o marjă de apreciere, așa cum acționează în cazul sistemelor electorale [8, § 16].

Rolul deosebit al presei în comunicarea informațiilor și a ideilor despre probleme politice și alte subiecte de interes public, pe care, în plus, publicul este îndreptățit să le primească, nu poate fi realizat cu succes, cu excepția cazului în care este bazat pe principiul pluralismului, al cărui garant final este Statul. În acest sens, într-un sector atât de sensibil precum mass-media

audiovizuală, statul are obligația pozitivă de a institui un cadru legislativ și administrativ adecvat pentru a garanta un pluralism real efectiv. De asemenea, atunci când este vorba de difuzarea audiovizuală, statele au datoria de a se asigura, în primul rând, că publicul are acces, prin intermediul televiziunii, la informații imparțiale și exacte și la o serie de opinii și comentarii, care reflectă, *inter alia*, diversitatea viziunii politice în cadrul țării. Deoarece alegerea mijloacelor prin care să fie realizate respectivele obiective va varia în funcție de condițiile locale, aceasta se încadrează, prin urmare, în marja de apreciere a statului [6, §§ 184, 192].

Cu referire la întinderea marjei de apreciere, având în vedere caracterul multidimensional și complexitatea absolută a problemelor referitoare la pluralismul mass-media, există o varietate de mijloace care ar putea fi utilizate de către statele contractante pentru a reglementa pluralismul efectiv în sectorul audiovizualului. În astfel de circumstanțe, marja care trebuie acordată în această privință ar trebui să fie mai largă decât cea acordată în mod normal restricțiilor privind exprimarea în chestiuni de interes public sau opinie politică. Prin urmare, statele ar trebui să beneficieze, în principiu, de o largă libertate de apreciere la alegerea mijloacelor care urmează a fi utilizate pentru a asigura pluralismul în mass-media [6, § 193].

Astfel, având în vedere considerentele menționate *supra*, rolul pe care îl deține mass-media, inclusiv impactul pe care îl comportă asupra persoanei care recepționează informația, stabilirea unor norme clare este indispensabilă în cazul reflectării alegerilor. Prin urmare, pentru a evita compromiterea valorii pluralismului dezbaterilor publice, a alegerilor și a procesului democratic și a asigura respectarea principiilor echității, echilibrului și imparțialității, Parlamentul a reglementat particularitățile reflectării alegerilor de către instituțiile mass-media în articolul 90 [9] din Codul electoral [10, §§ 39, 84].

Norma din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, declarată ca fi neconstituțională prin Hotărârea nr. 16 din 16 iulie 2024 [10], prevedea că, în serviciile media audiovizuale, grupurile de iniţiativă, concurenţii electorali (candidaţii în alegeri), participanţii la referendum, reprezentanţii şi persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenţii directe sau indirecte şi nu pot fi vizaţi de terţi în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declaraţiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media.

În opinia noastră, Parlamentul a reglementat în mod clar și previzibil particularităţile reflectării alegerilor de către instituţiile mass-media în articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, norma respectivă îndeplinind exigenţele calităţii legii, fiind accesibilă, clară şi previzibilă, și, în consecință, ingerința în libertatea de exprimare a opiniei este „prevăzută de lege”, potrivit articolului 54 alin. (2) din Constituție [10, §§ 69-73].

De asemenea, prevederea în discuție urmărește realizarea mai multor scopuri legitime stabilite în articolul 54 alin. (2) din Constituţie (*e.g.*, protejarea drepturilor, libertăților şi demnității altor persoane) şi demonstrează că există o legătură rațională cu aceste scopuri [10, §§ 74-80].

Reținem faptul că norma menționată protejează interesele alegătorilor și concurenților electorali, este favorabilă furnizorilor de servicii media și ține cont de necesitatea realizării competențelor Consiliului Audiovizualului în timpul alegerilor.

Mass-media este cel mai important actor care facilitează schimbul de idei între electorat şi concurenţii electorali şi care construiește identitatea electoratului. Dreptul alegătorilor de a-şi face o alegere informată include şi faptul că mijloacele mass-media trebuie să îi informeze într-un mod profesionist şi exact despre platformele şi viziunile candidaţilor, precum şi despre evenimentele din cadrul campaniei electorale şi al procesului electoral [11, §§ 181-182]. Doar în cazul asigurării pluralismului poate fi garantat dreptul publicului de a primi informațiile necesare despre probleme politice și alte subiecte de interes public [6, § 184], [12, § 78].

Astfel, prevederea din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral are menirea să promoveze informarea corectă a alegătorilor. Parlamentul a urmărit să asigure claritatea în modul de reflectare a alegerilor și informarea echidistantă a electoratului. Alegătorii care doresc să se informeze cu privire la concurenții electorali urmează să cunoască care vor fi programele electorale difuzate de mass-media, genericul acestora (știri, dezbateri etc.), în care zi și la ce oră acestea vor fi difuzate, pentru a le putea urmări și a se putea informa adecvat pentru a decide asupra opțiunii sale de vot.

În același timp, aplicarea normei menționate asigură egalitatea de șanse între concurenții electorali și caracterul civilizat și corect al competiției electorale. Concurenții electorali pot cunoaște din timp în care programe vor putea avea intervenții directe și indirecte, în care programe pot fi vizaţi de terţi și vor putea monitoriza programele respective. În cazul în care se vor considera lezați în drepturi, ei vor putea formula solicitări privind exercitarea dreptului la replică. Lipsa indicării concrete a programelor audiovizuale în care vor putea avea apariții directe și indirecte sau vor putea fi vizați de terți, spre exemplu, va face dificilă respectarea termenului de două zile de la difuzare acordat concurenţilor electorali care se consideră lezați în drepturi de a beneficia de dreptul la replică prevăzut de articolul 89 alin. (5) din Codul electoral.

O conduită corectă a mass-media în raport cu toți concurenții electorali, precum și o conduită corectă în prezentarea informațiilor, care sunt relevante pentru opțiunile electorale, sunt esențiale pentru asigurarea unor alegeri democratice corecte. Potrivit Curții Europene, într-o lume în care individul se

confruntă cu cantități vaste de informații și care implică un număr tot mai mare de jucători, monitorizarea respectării eticii jurnalistice capătă o importanță adițională [6, § 181], [13, § 57]. În perioada electorală, Consiliul Audiovizualului monitorizează cum sunt respectate prevederile legale și, în special, principiile de echitate, echilibru și imparțialitate în reflectarea alegerilor în cadrul programelor electorale indicate în declarația privind politica editorială pentru reflectarea alegerilor a serviciilor media audiovizuale [9, art. 90 alin. (5)]. Măsura din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral îi permite Consiliului să exercite un control efectiv asupra respectării politicii editoriale a serviciilor media în perioada electorală, să identifice neconformitățile, manipulările sau favoritismele și să ia măsuri prompte de remediere.

Potrivit articolului 34 alin. (4) din Constituție, mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. În jurisprudenţă sa, Curtea Constituțională a reţinut că organizarea unor alegeri libere şi corecte presupune asigurarea unui mediu informaţional şi mediatic echidistant, care respectă normele legale şi codul deontologic al jurnalistului. Funcţia principală a presei în societățile democratice constă în reflectarea faptelor şi evenimentelor politice în mod obiectiv, imparţial şi deschis, promovarea unui număr mare de opinii şi puncte de vedere, precum şi interpretarea știrilor în așa fel încât publicul să înţeleagă relevanţa informaţiilor pe care le primeşte [11, §§ 178-179].

Referitor la pluralismul în mass-media audiovizuală, Curtea Europeană a reiterat că nu poate exista democrație fără pluralism. Este esențial pentru democrație să permită propunerea și dezbaterea diverselor programe politice. Pentru a asigura un pluralism veritabil în sectorul audiovizual într-o societate democratică, nu este suficient să se prevadă existența pe piață a mai multor canale. În plus, este necesar să se garanteze diversitatea conținutului general al programului, reflectând, pe cât este posibil, varietatea de opinii întâlnite în societatea căreia îi sunt adresate programele. Mass-media audiovizuală are obligația de a prezenta în mod echilibrat diferitele puncte de vedere politice, fără a favoriza un anumit partid ori o mișcare politică [5, §§ 129-130], [6, §§ 185, 189], [7, § 1085].

În acest context, norma din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral îi este importantă și pentru furnizorii de servicii media, deoarece stabilește reguli clare referitoare la reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, reguli care sunt necesare pentru consolidarea integrității procesului electoral și pentru protejarea principiilor democraţiei pluraliste.

Reținem faptul că reflectarea alegerilor de către instituţiile mass-media este un drept al acestora, dar nu o obligație. Aceasta este o măsură temporară care se aplică doar în perioada electorală și, după caz, în campania electorală.

Furnizorii de servicii media pot depune la Consiliul Audiovizualului o notificare prin care informează că nu participă la reflectarea alegerilor. În cazul în care instituţiile mass-media decid să reflecte alegerile, vor depune, în acest sens, la Consiliu o declaraţie privind politica editorială. Declaraţiile sunt aprobate de către Consiliul Audiovizualului şi se publică pe paginile web ale acestuia şi furnizorilor de servicii media [9, art. 90 alin. (3), (5)].

Astfel, legislatorul îi acordă furnizorului de servicii media dreptul de a selecta programele audiovizuale și timpii de antenă în cadrul cărora vor fi abordate subiecte care vor viza alegerile. Conținutul declarației menţionate poate fi ulterior modificată, prin includerea unor programe noi sau prin excluderea altor programe. Prin urmare, este la discreția furnizorilor de servicii media să-și determine de sine stătător, prin declarația menționată, conținutul politicii editoriale referitoare la alegeri și, drept consecință, să-și asume anumite responsabilități și să respecte angajamentele asumate [9, art. 90 alin. (1)], [14, pct. 34].

În plus, exercitarea libertății de exprimare implică îndatoriri și responsabilități. Articolul 10 din Convenția Europeană nu garantează o libertate de exprimare complet nerestricționată, chiar și în privința acoperirii în presă a chestiunilor de un interes public sporit. Protecția dreptului jurnaliștilor de a comunica informații despre probleme de interes general este condiționată de faptul ca ei să acționeze cu bună-credință și pe o bază factuală exactă și să furnizeze informații „de încredere și precise”, în conformitate cu etica jurnalistică sau, cu alte cuvinte, în conformitate cu principiile jurnalismului responsabil [6, §§ 179-180, 215], [15, § 36], [16, § 124].

În acest context, norma din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral nu interzicea serviciilor media să difuzeze în general, în perioada electorală, informații care vizează participanții la procesele electorale, dar le oferea posibilitatea să aleagă și să declare programele audiovizuale în care vor difuza o asemenea informaţie. Astfel, constatăm că norma în discuție nu aduce atingere esenței libertăţii de exprimare a opiniei.

În același timp, absența normei menționate ar crea o incertitudine în reflectarea alegerilor de către instituţiile mass-media. Aceasta ar putea conduce la difuzarea de către furnizorii de servicii media a programelor de divertisment, educaționale, sportive, economice, sociale, culturale etc. neincluse în declarațiile privind politica editorială, dar în care concurenții electorali ar putea fi prezentați sau menționați fie cu o conotație pozitivă, fie cu o conotație negativă. Chiar dacă ipotetic aceasta se va întâmpla pe tot parcursul zilei în toate programele audiovizuale, instituţiile mass-media nu vor putea fi sancționate pentru acest fapt.

Mai grav este că, în absența normei din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral, furnizorul de servicii media ar putea evita respectarea principiului pluralismului. Ar putea exista situații când o instituție mass-media ar favoriza un singur concurent electoral în toate programele sale audiovizuale. Având în vedere impactul puternic al mass-mediei audiovizuale, acest pericol ar fi amplificat în situația în care unui grup economic sau politic puternic din societate i se permite să obțină o poziție dominantă asupra mass-mediei audiovizuale și, prin urmare, să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor și, în final, să le restrângă libertatea editorială, subminând rolul fundamental al libertății de exprimare într-o societate democratică [6, § 186].

În acest context, reținem faptul că în Republica Moldova față de o instituție mass-media a fost aplicată sancțiunea retragerii licenței pentru că nu respectase obligația de a se conforma principiului pluralismului politic. Această decizie s-a bazat pe următoarele constatări: timpul de emisie acordat unui partid era pozitiv sau neutru, pe când cel acordat partidului oponent era preponderent negativ; persoanele, instituțiile sau partidele politice care au fost menționate sau puse într-o lumină negativă nu au avut posibilitatea de a-și prezenta propriile puncte de vedere în replică la criticile și atacurile la care erau supuse; buletinele de știri conțineau informații care prezentau un punct de vedere unilateral, uneori nesusținut prin probe, iar jurnaliștii foloseau tehnici de natură să distorsioneze realitatea; în final, buletinele de știri favorizau un limbaj jurnalistic agresiv. Autoritățile naționale au considerat drept factor agravant utilizarea unor termeni foarte virulenți în buletinele de știri pentru a descrie o guvernare, partidele sale și conducătorii acestora (calificându-i pe toți drept „criminali", „bandiți", „ticăloși", „escroci", „bandă de criminali" etc.). În aceste circumstanțe, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu a fost convinsă că, prin modul său de tratare a actualității în buletinele de știri, instituția mass-media a contribuit în mod semnificativ la pluralismul politic în mass-media. Prin urmare, nu a existat vreo încălcare în decizia de retragere a licenței de emisie canalului de televiziune în urma unor încălcări grave și repetate ale obligației legale de a asigura echilibrul politic și pluralismul [6, §§ 212, 214, 216, 229-230].

Concluzionăm că norma „În serviciile media audiovizuale, grupurile de inițiativă, concurenţii electorali (candidaţii în alegeri), participanţii la referendum, reprezentanţii şi persoanele de încredere ale acestora nu pot avea intervenţii directe sau indirecte şi nu pot fi vizaţi de terţi în alte programe audiovizuale decât cele cu caracter electoral, stabilite expres în declaraţiile politicilor editoriale ale furnizorilor de servicii media" din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral corespunde standardelor consacrate în jurisprudenţa Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curţii Constituționale, are menirea să

asigure libertatea de exprimare a opiniei, pluralismul în mass-media, caracterul echilibrat și imparțial al reflectării campaniilor electorale și a concurenților electorali în cadrul programelor audiovizuale, asigurând, astfel, un echilibru corect între principiile concurente.

• Referințe bibliografice:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, în vigoare din 27 august 1994. [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=128016&lang=ro
2. Hotărârea Curții Constituționale nr. 36 din 23 noiembrie 2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 66 alin. (7) și 84 alin. (13) din Codul serviciilor media audiovizuale (excluderea publicității și a teleshopping-ului din programele retransmise). [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=793&l=ro
3. Decizia Curții Constituționale nr. 173 din 13 decembrie 2022 de inadmisibilitate a sesizării nr. 86a/2022 privind controlul constituționalității unor prevederi din Codul serviciilor media audiovizuale. [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii& docid=1296&l=ro
4. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, semnată la 4 noiembrie 1950, în vigoare din 3 septembrie 1953. [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/ Convention_RON
5. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Centro Europa 7 SRL și Di Stefano v. Italia* [MC] din 7 iunie 2012 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-111399%22]}
6. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *NIT S.R.L. v. Republica Moldova* [MC] din 5 aprilie 2022 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-216872%22]}
7. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Ucraina v. Federația Rusă* [MC] din 25 iunie 2024 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22tabview%22:[%22document%22],%22itemid%22:[%22001-235139%22]}
8. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Kuzmin v. Federația Rusă* din 10 ianuarie 2023 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-222098%22]}
9. Codul electoral, adoptat prin Legea nr. 325 din 8 decembrie 2022. [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=144550&lang=ro
10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 16 din 16 iulie 2024 privind excepțiile de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 90 alin. (2) din Codul electoral (reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media) (sesizările nr. 233g/2023, nr. 248g/2023, nr. 29g/2024, nr. 51g/2024 și nr. 81g/2024). [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=858&l=ro
11. Hotărârea Curții Constituționale nr. 34 din 13 decembrie 2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova. [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=602&l=ro

12. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Tagiyeva v. Azerbaidjan* din 7 iulie 2022 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-218456%22]}
13. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *SIC – Sociedade Independente de Comunicação v. Portugalia* din 27 iulie 2021 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-211572%22]}
14. Regulamentul privind reflectarea alegerilor de către instituțiile mass-media, aprobat prin Hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 1137 din 28 iulie 2023. [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://a.cec.md/ro/pentru-aprobarea-regulamentului-privind-reflectarea-alegerilor-de-catre-institut-2751_106850.html
15. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Azadlıq și Zayidov v. Azerbaidjan* din 30 iunie 2022 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-218077%22]}
16. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului *Halet v. Luxembourg* [MC] din 14 februarie 2023 [citat 15.07.2024]. Disponibil: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-223259%22]}