

NOUA LEGE A PUBLICITĂȚII: CUM STĂM LA CAPITOLUL IMPLEMENTARE?

INTRODUCERE

La data de 7 martie 2022 a fost adoptată o nouă [Lege cu privire la publicitate](#) (nr. 62 din 17.03.2022). Documentul a substituit [un act normativ similar](#) (nr. 1227 din 27.06.1997) și a stabilit bazele reglementării publicității politice, a mesajelor de interes public, a publicității comerciale, difuzării publicității, publicității exterioare, publicității pentru anumite produse și autoreglementării în domeniul publicității.

Deși a fost adoptat în martie 2022, legiuitorii au stabilit că noul act normativ urmează să intre în vigoare după expirarea termenului de 9 luni de la data publicării¹ în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, adică la data de **8 ianuarie 2023**.

Din ziua când noua Lege a căpătat forță juridică și până la publicarea prezentei analize, au trecut mai mult de șase luni – timp în care autoritățile trebuiau să execute o serie de obligații pentru a implementa prevederile documentului.

Prezenta analiză reprezintă un efort al [Centrului pentru Jurnalism Independent](#) (CJI), îndreptat spre evaluarea modului în care prevederile noii Legi cu privire la publicitate sunt transpuse în practică. Scopul documentului este de a releva progresele și „restanțele” autorităților, înregistrate la capitolul implementării noilor reglementări în domeniul publicității.

Pe final, analiza enumeră principalele constatări în raport cu progresele înregistrate în procesul implementării Legii cu privire la publicitate, precum și vine cu recomandări destinate autorităților investite cu atribuții de implementare a legii.

Prezenta analiză a fost elaborată în cadrul proiectului „Consolidarea sectorului media independent din Republica Moldova”, implementat de Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI) cu suportul Suediei.

Conținutul acestui material ține de responsabilitatea CJI și nu reflectă în mod necesar opinia donatorului.

¹ Publicat: 08.04.2022 în Monitorul Oficial Nr. 98-105 art. 171;

CONSILIUL PRIVIND MESAJELE DE INTERES PUBLIC

Potrivit noului act normativ ce reglementează publicitatea, întreaga activitate ce ține de planificarea, evaluarea și monitorizarea în domeniul difuzării mesajelor de interes public urmează să fie coordonată de Consiliul privind mesajele de interes public (art. 53 alin. (3) al Legii cu privire la publicitate). Legea însă nu precizează ce statut juridic va avea această structură, cine vor fi membrii Consiliului (numărul și statutul persoanelor) și nici atribuțiile detaliate ale organului colegial.

Documentul doar specifică faptul că membrii Consiliului privind mesajele de interes public își vor desfășura activitatea în ședințe publice, fără a fi remunerați, iar structura, modul de constituire, organizare și funcționare a Consiliului urmează să fie stabilite printr-o hotărâre de Guvern.

Legea a oferit Executivului un termen de **trei luni** de la data intrării în vigoare (art. 53 alin. (3) al Legii cu privire la publicitate). Altfel spus, Guvernul trebuia să aprobe reglementări privind constituirea și funcționarea Consiliului privind mesajele de interes public până la data de **8 aprilie 2023**.

Pe platformele menite să asigure transparența în procesul decizional nu există niciun proiect al unei astfel de hotărâri de Guvern. Prin urmare, la data de 4 aprilie 2023, Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI) a expediat o cererea de acces la informație, solicitând executivului să furnizeze informații privind etapa executării de către Guvernul Republicii Moldova a obligației prevăzute la art. 53 alin. (3) al Legii nr. 62 din 17.03.2022 cu privire la publicitate, cu indicarea termenelor estimative de aprobare a reglementărilor privind structura, modul de constituire, organizare și funcționare a Consiliului privind mesajele de interes public.

Urmare a recepționării solicitării CJI, Guvernul a expediat, la 6 aprilie 2023, un demers către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării (MDED), cerându-i „examinarea subiectului invocat [în petiția CJI – n.r.] și întreprinderea acțiunilor ce se impun potrivit art. 53 alin. (3) al Legii nr. 62/2022 cu privire la publicitate”.

Într-un răspuns al MDED din 11 aprilie 2023, ministerul a comunicat următoarele: „(...) reieșind din subiectul abordat, informăm că acesta excedează competențele funcționale ale ministerului, stabilite prin Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.143/2021. Totodată, cu titlu de informare, menționăm că în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.62/2022 cu privire la publicitate, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării **preconizează inițierea modificărilor cadrului legal în vederea ajustării acestuia** la Legea nr.62/2022 cu privire la publicitate”.

Altfel spus, cadrul legal ce stabilește atribuțiile și competențele MDED nu permite ministerului să purceadă la elaborarea reglementărilor privind constituirea și funcționarea Consiliului privind mesajele de interes public, fiind necesar de a modifica, mai întâi, prevederile Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea MDED.

În concluzie, Guvernul Republicii Moldova, care avea obligația de a aproba **până la data de 8 aprilie 2023** reglementări ce vizează Consiliul privind mesajele de interes public, nu a executat obligația prevăzută de lege.

În context, precizăm că această stare a lucrurilor tergiversează procesul de implementare corectă și eficientă a prevederilor noii Legi cu privire la publicitate.

Neexecutarea obligației de către Guvern împiedică promovarea, prin intermediul mesajelor de interes public, a unor valori, idei și/sau scopuri de interes public ori comunitar, difuzate în vederea creșterii gradului de conștientizare, schimbării atitudinii și a comportamentului social, prevenirii și contracarării viciilor sociale.

Spre exemplu, printr-o [decizie](#) a Consiliului Audiovizualului (CA), autoritatea a respins solicitarea Inspectoratului de Poliție de a acorda suport pentru mediatizarea la TV, cu titlu gratuit, a trei spoturi video privind siguranța rutieră, în scopul sensibilizării publicului. CA a menționat că, potrivit noii Legi cu privire la publicitate, prerogativa de a planifica mesajele de interes public aparține Consiliului privind mesajele de interes public. Astfel, în lipsa reglementărilor ce vizează acest Consiliul, există un blocaj în valorificarea mesajelor de interes public.

În același timp, neexecutarea de către Guvern a obligației prevăzute la art. 53 alin. (3) al Legii nr. 62 din 17.03.2022 cu privire la publicitate creează posibilitatea admiterii unor disonanțe în reglementările ce urmează să se conțină în actele administrative normative vizând mesajele de interes public, care se află pe masa de lucru a altor autorități.

În context, precizăm că, la data de 6 aprilie 2023, Comisia Electorală Centrală (CEC) a inițiat consultări publice pe marginea proiectului de hotărâre „Pentru aprobarea [Regulamentului](#) privind modul de furnizare, distribuire și difuzare a publicității politice, electorale și a **mesajelor de interes public**”.

AUTORITĂȚILE RESPONSABILE DE IMPLEMENTARE

Potrivit actualului cadru legal, supravegherea respectării legislației în domeniul activității publicitare se realizează de către:

- Consiliul Concurenței – în limita atribuțiilor sale prevăzute de [Legea concurenței](#);

- Consiliul Audiovizualului – în limita atribuțiilor sale prevăzute de [Codul serviciilor media audiovizuale](#) pe domeniul publicității și al altor forme de comunicări comerciale audiovizuale, difuzate de serviciile media audiovizuale liniare și serviciile media audiovizuale neliniare;
- Poliție – în limita atribuțiilor sale prevăzute de [Legea privind siguranța traficului rutier](#) și [Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului](#).

CONSILIUL CONCURENȚEI

În limita atribuțiilor prevăzute de Legea concurenței nr. 183/2012, Consiliul Concurenței (CC) este una dintre autoritățile obligate să exercite controlul asupra respectării legislației cu privire la publicitate. Prin urmare, odată cu intrarea în vigoare a noii Legi cu privire la publicitate, Consiliul trebuia să întreprindă o serie de acțiuni pentru a asigura implementarea acesteia.

Ajustarea actelor normative la prevederile noii legi

Ulterior adoptării noului act normativ ce reglementează domeniul publicității, CC a elaborat un proiect de modificare a legislației în domeniul concurenței. Documentul presupunea inclusiv modificarea prevederilor art. 32 alin. (1) al Legii concurenței, urmând ca acesta să aibă următorul cuprins: *„Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă și independentă, responsabilă față de Parlament, asigurând aplicarea și respectarea legislației ce vizează: (...) c) domeniul publicității comerciale sub aspectul asigurării drepturilor și intereselor întreprinderilor, reglementat de Legea nr. 62/2022 cu privire la publicitate”*. Conform modificărilor² aprobate de Parlament însă, legiuitorul a acceptat o altă formulă decât cea propusă de CC (*„Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă, responsabilă față de Parlament, ce asigură aplicarea și respectarea legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității în limitele competenței sale, precum și din domeniul practicilor comerciale neloiale dintre întreprinderi la furnizarea de produse agricole și alimentare”*).

Întrucât competențele CC în domeniul publicității se aplică doar publicității comerciale, Consiliul a comunicat că, în prezent, nu există necesitatea elaborării sau adoptării unor acte normative suplimentare în vederea aplicării prevederilor Legii cu privire la publicitate. Autoritatea a precizat că prevederile legale în vigoare sunt suficiente pentru ca aceasta să-și îndeplinească atribuțiile ce vizează domeniul publicității.

² Art.32 al.(1) modificat prin [LP250 din 29.07.22](#), MO267-273/26.08.22 art.568; în vigoare 26.02.23;

Cunoașterea și evaluarea pieței publicității

Conform datelor furnizate CJJ, în prezent, CC este în proces de colectare a informațiilor necesare pentru elaborarea unui Raport cu privire la investigația utilă privind cunoașterea pieței publicității în Republica Moldova. Scopul demersului CC este de a analiza structura pieței publicității în vederea identificării problematicilor concurențiale existente, precum și a soluțiilor pertinente pentru remedierea acestora.

Pornind de la datele Biroului Național de Statistică, potrivit cărora, piața publicității însuma 686 de întreprinderi – participanți pe piață, CC a cerut tuturor întreprinderilor care generează cifre de afaceri mai mari de 1 milion de lei (495 la număr) să prezinte autorității o serie de informații necesare cunoașterii și evaluării pieței publicității. Doar 78 dintre participanții pe piață s-au conformat solicitării, demersul analitic al CC fiind incomplet.

Tabel 1. Ponderea pe tipuri de publicitate din volumul total al pieței, pentru anul 2022

Nr. d/o	Tipul publicității	Venit vânzări (MDL)	Ponderea (%)
1.	Online	197354029.88	36.42%
2.	Publicitatea TV	190524522.10	35.16%
3.	Exterioară	87890915.87	16.22%
4.	Radio	46912220.95	8.66%
5.	Ziare și reviste	11316189.37	2.09%
6.	Indoor	7814330.80	1.44%

Sursa: Consiliul Concurenței, elaborat în baza datelor prezentate de către întreprinderi

Aceste date i-au permis autorității să constate, comparativ cu datele din anul 2021, modificări nesemnificative (cca 1%-2%) asupra cotei de piață a unor tipuri de publicitate (ziare, radio, indoor, exterioară), dar și modificări semnificative de creștere a cotei publicității online (cca 6 %) și descreștere a cotei publicității TV (cu cca 9 %). Cu toate acestea, odată ce constatările CC rezultă din sinteza unor date colectate de la doar 78 de întreprinderi, acestea nu relevă starea reală și de ansamblu a pieței publicității.

Prin urmare, elaborarea și implementarea unor mecanisme de generare a datelor statistice aferente, care ar indica asupra evoluției anuale a bugetelor pe piață și a distribuției pe fiecare tip de publicitate, reprezintă unica soluție ce ar face posibilă evaluarea și cunoașterea pieței publicității.

Acest deziderat rămâne a fi prioritar, mai ales în contextul în care, potrivit noii legi a publicității, CC urmează să prezinte, într-un capitol separat al raportului anual de activitate³, informații privind controlul respectării legislației cu privire la publicitate.

Colectarea datelor despre dispozitivele publicitare

Potrivit noii legi a publicității, anual, până la data de 31 martie, organele teritoriale de arhitectură și autoritățile administrației publice locale sunt obligate să transmită CC informația privind numărul de dispozitive publicitare fixe și suprafața totală de afișaj pe care le deține orice persoană în fiecare unitate administrativ-teritorială.

La începutul lunii martie, CC a solicitat de la toate autoritățile administrației publice locale numărul și suprafața dispozitivelor publicitare pentru anul 2022. Cu regret însă, doar 51 dintre autoritățile vizate și-au onorat obligația de a prezenta în termen informația solicitată. În prezent, CC continuă să informeze autoritățile administrației publice locale despre obligația acestora de a se conforma prevederilor noii legi cu privire la publicitate. Totodată, CC a precizat că, în cazul refuzului prezentării informațiilor cerute, se vor aplica prevederile art. 330¹ din Codul Contravențional („Împiedicarea activității legitime a Consiliului Concurenței”).

Tabel 1. Top 5 AAT, conform numărului total al dispozitivelor publicitare autorizate

Nr. d/o	Autoritatea administrativ teritorială	Nr. total al dispozitivelor publicitare autorizate	Suprafața dispozitivelor publicitare autorizate m2
1.	Primăria mun. Chișinău	799	10296,89
2.	Primăria mun. Orhei	141	458,76
3.	Primăria or. Căușeni	98	1250,65
4.	Primăria mun. Soroca	69	897,92
5.	Primăria or. Sîngerei	52	396,24

Sursa: Consiliul Concurenței, elaborat în baza datelor prezentate de către autorități

CONSILIUL AUDIOVIZUALULUI

În limita atribuțiilor prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale (CSMA), Consiliul Audiovizualului (CA) este una dintre autoritățile obligate să exercite controlul asupra respectării legislației cu privire la publicitate. Prin urmare, odată cu intrarea în vigoare a noii legi cu privire la publicitate, CA trebuia să întreprindă o serie de acțiuni pentru a asigura implementarea acesteia.

³ Raportul de activitate al Consiliului Concurenței pe anul 2022, <https://www.competition.md/public/files/Raport10d41.pdf>

Ajustarea actelor normative la prevederile noii legi

Ulterior aprobării de către Parlamentul Republicii Moldova a noii legi cu privire la publicitate, CA a inițiat o serie de consultări publice pe marginea unor acte administrative normative care, între altele, au menirea de a alinia legislația media audiovizuală subsecventă la noile reglementări ce vizează publicitatea.

Proiectul [Regulamentului privind conținuturile audiovizuale](#), în redacție nouă, reprezintă un document asupra căruia CA a inițiat [consultări publice](#) încă în luna noiembrie 2022. Deocamdată însă acesta nu a căpătat forță juridică. Proiectul regulamentului conține reglementări privind *conținuturile audiovizuale publicitare* („conținuturile audiovizuale, exceptând conținuturile editoriale, de autopromovare și cele electorale, realizate în schimbul unei plăți sau a unei retribuții similare, inclusiv: publicitate comercială, publicitate politică, mesaje de interes public, advertoriale, subiecte separate și/sau programe audiovizuale comerciale sau sponsorizate și altele asemenea”), dedicând un capitol separat acestui tip de conținuturi audiovizuale (Capitolul XI).

Totodată, CA a mai venit cu o altă inițiativă ce vizează proiectul de [Regulament privind comunicările comerciale audiovizuale](#). Acesta a fost supus [consultărilor publice](#) în luna noiembrie 2022, însă nu a fost aprobat deocamdată. Documentul definește, în premieră, și exemplifică practicile comerciale neloiale, asigurând o sinergie a prevederilor Legii cu privire la publicitate și a Legii concurenței. Viitorul Regulament are misiunea de a preciza și/sau de a completa regulile de difuzare a comunicărilor comerciale audiovizuale precum publicitatea și teleshoppingul, sponsorizarea și anunțurile de sponsorizare, precum și alte forme de comunicări comerciale audiovizuale.

În contextul în care publicității în serviciile media audiovizuale îi sunt specifice particularități distincte de celelalte tipuri de comunicări comerciale și, în special, datorită existenței unui mecanism clar și eficient de control, legislația subsecventă dezvoltată pe acest segment de CA va contribui la implementarea rapidă și adecvată a reglementărilor în domeniul publicitar.

Elaborarea și adoptarea proiectului Regulamentului privind conținuturile audiovizuale (redacție nouă) reprezintă o măsură necesară și utilă în vederea asigurării implementării noului cadru legal cu privire la publicitate.

Potrivit [planului de acțiuni](#) al CA, autoritatea și-a stabilit drept acțiuni prioritare pentru implementare în trimestrul II (aprilie – iunie 2023) aprobarea Regulamentului nou privind conținuturile audiovizuale, precum și a Regulamentului privind comunicările comerciale, elaborat în conformitate cu prevederile noii Legi cu privire la publicitate.

Practica administrativă a CA

Ulterior intrării în vigoare a noii legi cu privire la publicitate, CA și-a completat practica administrativă cu câteva decizii de sancționare a furnizorilor de servicii media care au comis încălcări de la legislația ce guvernează comunicările comerciale audiovizuale.

La data de 27 ianuarie 2023, CA a examinat un raport de monitorizare a postului de televiziune Primul în Moldova, constatând că furnizorul de servicii media a neglijat obligația de a asigura distincția clară între produsul editorial și comunicările comerciale, admitând publicitatea politică în mod deschis în cadrul unui program audiovizual.

La data de 3 februarie 2023, CA a aplicat postului de televiziune REN MOLDOVA cinci amenzi pentru încălcarea prevederilor legale ce interzic întreruperea mai mult de o singură dată a programelor audiovizuale de știri pentru difuzarea publicității la un interval de cel puțin 30 de minute.

La data de 12 mai 2023, CA a amendat Vocea Basarabiei TV pentru difuzarea publicității mascate⁴.

La data de 19 mai 2023, postului public regional de televiziune TV-Găgăuzia i-au fost aplicate două amenzi pentru încălcarea obligației de a asigura distincția clară între conținutul editorial și comunicările comerciale, precum și pentru nerespectarea rigorilor de difuzarea a publicității electorale.

Obligația autorităților administrației publice locale de a-și „ajusta” regulamentele cu privire la publicitatea exterioară

Potrivit art. 53 alin. (6) al Legii cu privire la publicitate, „autoritățile administrației publice locale, în termen de 6 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi, vor adopta regulamentul cu privire la publicitatea exterioară. Autoritățile administrației publice locale care au adoptat regulamentul menționat până la intrarea în vigoare a prezentei legi, într-un termen de 6 luni, îl vor aduce în concordanță cu prevederile prezentei legi”.

Conform datelor furnizate la cererile de acces la informație trimise de CJI către 35 de autorități ale administrației publice locale, cinci dintre cele opt autorități care au dat curs solicitărilor au asigurat conformitatea prevederilor regulamentelor sale la cele ale noii legi cu privire la publicitate. CJI va continua acest demers analitic în vederea stabilirii cu exactitate a gradului de implementare de către autoritățile publice a obligației prevăzute de noua lege cu privire la publicitate.

⁴ <https://mediacritica.md/ca-a-sanctionat-vocea-basarabiei-tv-pentru-difuzarea-publicitatii-mascate/>

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Începând cu data de **8 ianuarie 2023**, o nouă Lege cu privire la publicitate a intrat în vigoare. Noul act normativ se remarcă printr-o importanță sporită, mai ales în contextul dezvoltării rapide a domeniului publicitar, a diversificării mijloacelor de expresie a publicității, precum și a problemelor întâmpinate în practicile anterioare ale autorităților investite cu atribuții de supraveghere și control asupra respectării legii.

Revizuirea și îmbunătățirea cadrului de reglementare a domeniului publicitar prezintă un interes sporit atât pentru consumatorii de publicitate, cât și pentru furnizorii, producătorii, distribuitorii sau difuzorii de publicitate – o parte bună din ei cu statut de mass-media. Evaluarea impactului de ansamblu al noului act normativ asupra domeniului publicitar reprezintă un proces îndelungat de analiză a practicilor tuturor autorităților abilitate să supravegheze respectarea legislației în domeniul activității publicitare. Un prim pas spre implementarea noii Legi este însă executarea, în termeni exacți, a unor sarcini imperative pe care legea le-a delegat autorităților.

Guvernul Republicii Moldova nu și-a executat obligația de a aproba, până la data de 8 aprilie 2023, reglementări ce vizează Consiliul privind mesajele de interes public. Această stare a lucrurilor tergiversează procesul de implementare corectă și eficientă a prevederilor noii Legi cu privire la publicitate, instituind un blocaj în valorificarea mesajelor de interes public. În același timp, „restanța” Guvernului creează posibilitatea admiterii unor disonanțe în reglementările ce urmează să se conțină în actele administrative normative, vizând mesajele de interes public, care se află pe masa de lucru a altor autorități.

CJI recomandă Guvernului Republicii Moldova să aprobe, în regim de urgență, reglementări privind structura, modul de constituire, organizare și funcționare a Consiliului privind mesajele de interes public.

Întrucât competențele **Consiliului Concurenței** în domeniul publicității se aplică doar publicității comerciale, în prezent, nu există necesitatea elaborării sau adoptării unor acte normative suplimentare în vederea aplicării prevederilor Legii cu privire la publicitate. De la intrarea în vigoare a noii Legi cu privire la publicitate, Consiliul Concurenței a inițiat procesul de colectare a informațiilor necesare pentru elaborarea Raportului cu privire la investigația utilă privind cunoașterea pieței publicității în Republica Moldova. Scopul demersului Consiliului Concurenței este de a analiza structura pieței publicității în vederea identificării problematicilor concurențiale existente, precum și a soluțiilor pertinente pentru remedierea acestora.

CJI recomandă Consiliului Concurenței să elaboreze și să implementeze mecanisme de generare a datelor statistice aferente domeniului publicității, care ar indica asupra evoluției anuale a bugetelor pe piața relevantă și a distribuției pe fiecare tip de publicitate, în special, în mass-media. În același timp, CJI recomandă fortificarea capacităților instituționale în vederea asigurării eficienței activității de monitorizare și control asupra respectării legislației cu privire la publicitate.

Ulterior intrării în vigoare a noii legi cu privire la publicitate, **Consiliul Audiovizualului** a depus eforturi considerabile în vederea ajustării actelor normative la prevederile noii legi, precum și în vederea îmbunătățirii practicilor administrative pe acest segment. În prezent, pe masa de lucru a autorității se află proiectul Regulamentului nou privind conținuturile audiovizuale și cel al Regulamentului privind comunicările comerciale, care au menirea, inclusiv, de a alinia legislația media audiovizuală subsecventă la noile reglementări ce vizează publicitatea. Totodată, urmare a desfășurării activității de monitorizare și control, Consiliul Audiovizualului a aplicat furnizorilor de servicii media audiovizuale cinci sancțiuni pentru nerespectarea rigorilor de difuzare a comunicărilor comerciale.

CJI recomandă Consiliului Audiovizualului al Republicii Moldova să aprobe, în termeni proximi, Regulamentul nou privind conținuturile audiovizuale, precum și Regulamentul privind comunicările comerciale. Totodată, recomandăm autorității fortificarea capacităților instituționale în vederea asigurării eficienței activității de monitorizare și control asupra respectării legislației cu privire la publicitate.