



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 191a/2023

pentru controlul constituționalității Capitolului II din Legea nr. 62 din 17
martie 2022 cu privire la publicitate

(publicitatea politică)

CHIȘINĂU
5 martie 2024

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
nei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 1 august 2023,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 5 martie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională la 1 august 2023 pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de domnii Adrian Lebedinschi și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Capitolului II („Publicitatea politică”) din Legea nr. 62 din 17 martie 2022 cu privire la publicitate.

ÎN FAPT

3. La 17 martie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 62 cu privire la publicitate. Legea în discuție a fost publicată în Monitorul Oficial la 8 aprilie 2022. Potrivit articolului 53 alin. (1) din Lege, dispozițiile sale intră în vigoare după expirarea termenului de 9 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

4. Între altele, Capitolul II (Publicitatea politică) din Legea nr. 62 din 17 martie 2022 cu privire la publicitatea politică prevede la articolul 9 conținutul publicității politice, la articolul 10 contractul de difuzare a publicității politice și la articolul 11 cerințe privind difuzarea publicității politice.

A. Legislația pertinentă

5. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 32

Libertatea opiniei și a exprimării

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

(2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.

(3) 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.”

Articolul 34 Dreptul la informație

„(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

(4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

(5) Mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii.”

6. Prevederile relevante ale Legii nr. 62 din 17 martie 2022 cu privire la publicitate sunt următoarele:

Articolul 3 Semnificația noțiunilor utilizate

„[...]”

publicitate – informație difuzată în orice mod și utilizând orice mijloace, adresată unui număr nedeterminat de persoane, în vederea generării și/sau susținerii interesului public față de un obiect al publicității;

[...]”

publicitate politică – publicitatea care are ca obiect unul ori mai mulți subiecți ai publicității politice sau activitatea acestora, unul ori mai multe proiecte (cauze, inițiative, idei etc.) politice și/sau unul ori mai multe simboluri (expresii, desene, imagini, voci etc.) utilizate de către unul sau de mai mulți subiecți ai publicității politice;

subiecți ai publicității politice – concurenții electorali, partidele politice, membrii partidelor politice, persoanele care și-au afirmat public susținerea pentru un partid politic în ultimele 3 luni, organizațiile social-politice, membrii organizațiilor social-politice, persoanele care și-au afirmat public susținerea pentru o organizație social-politică în ultimele 3 luni, grupurile de inițiativă pentru susținerea candidaților la funcții electivă, grupurile de inițiativă pentru inițierea unui referendum, persoanele care, în ultimele 3 luni, și-au afirmat public susținerea pentru unul sau mai multe grupuri de inițiativă menționate, precum și activitatea acestora;

[...]”

Articolul 9 Conținutul publicității politice

„(1) În perioada extraelectorală, conținutul publicității politice trebuie să corespundă prevederilor art.7 din prezenta lege. În perioada electorală, prevederile art. 7 din prezenta lege se aplică în măsura în care nu contravin prevederilor Codului electoral.

(2) Publicitatea politică trebuie să conțină:

a) genericul „Publicitate politică”;

b) datele de identificare în publicitate ale persoanei care a plătit pentru difuzarea publicității politice, cu excepția informațiilor prevăzute la alin. (3);

c) data și numărul ordinului bancar de plată, având ca obiect plata pentru difuzarea publicității politice.

(3) Publicitatea politică nu poate să conțină niciuna dintre următoarele informații:

a) datele de identificare în publicitate ale comerciantului, inclusiv ale comerciantului care a plătit pentru difuzarea publicității politice, cu excepțiile prevăzute la alin. (4);

b) mijloacele de individualizare ale comerciantului;

c) produsele sau mijloacele de individualizare ale produselor comerciantului;

d) datele de identificare în publicitate ale unei entități din sectorul public sau mijloacele de individualizare ale acesteia.

(4) Informațiile ce trebuie incluse în conținutul publicității politice sunt stabilite de Comisia Electorală Centrală, în conformitate cu Codul electoral.”

Articolul 10

Contractul de difuzare a publicității politice

„(1) În perioada extraelectorală, publicitatea politică se difuzează în baza contractului prevăzut la art.8 din prezenta lege. În perioada electorală, difuzarea publicității politice se face în conformitate cu prevederile Codului electoral.

(2) Contractul de difuzare a publicității politice se încheie doar în formă scrisă.

(3) În cazul publicității politice, nu poate fi furnizor de publicitate:

a) un stat străin;

b) o organizație internațională, inclusiv o organizație politică internațională;

c) o persoană juridică care nu este înregistrată în Republica Moldova;

d) o persoană fizică care nu este cetățean al Republicii Moldova;

e) o persoană juridică înregistrată în Republica Moldova, care are în calitate de fondator, asociat și/sau proprietar beneficiar una dintre entitățile/persoanele prevăzute la lit. a)–d);

f) o persoană juridică înregistrată în Republica Moldova, care, pe parcursul ultimilor 3 ani până la semnarea contractului de difuzare a publicității politice, a desfășurat activități finanțate/plătite integral sau parțial de către una dintre entitățile/ persoanele prevăzute la lit. a)–e);

g) o fundație;

h) o organizație filantropică;

i) un sindicat;

j) o organizație religioasă;

k) o entitate din sectorul public;

l) o persoană anonimă;

m) un difuzor de publicitate, public sau privat, cu statut de mass-media;

n) un cetățean al Republicii Moldova care nu a împlinit vârsta de 18 ani;

o) o persoană fizică care a împlinit vârsta de 18 ani, privată de dreptul de a alege în conformitate cu prevederile Codului electoral;

p) o persoană care acționează în numele unei persoane terțe;

q) un comerciant.

(4) În cazul publicității politice, nu poate fi distribuitor de publicitate niciuna dintre entitățile/persoanele prevăzute la alin.(3) lit. a)–o).

(5) Plata serviciilor de difuzare a publicității politice se poate efectua doar prin transfer bancar.”

Articolul 11 Cerințe privind difuzarea publicității politice

„(1) În perioada extraelectorală, publicitatea politică este difuzată în conformitate cu Codul electoral și cu prezenta lege. Comisia Electorală Centrală instituie reglementări suplimentare privind difuzarea publicității politice în perioada extraelectorală, în conformitate cu Codul electoral.

(2) În perioada extraelectorală, difuzorii de publicitate nu au dreptul să difuzeze publicitate politică în următoarele cazuri:

a) din proprie inițiativă, în calitate de furnizor de publicitate și/sau de distribuitor de publicitate;

b) în lipsa unui contract de difuzare a publicității politice încheiat în formă scrisă, până la difuzarea publicității politice;

c) dacă în contractul de difuzare a publicității politice este desemnată în calitate de furnizor de publicitate una dintre entitățile/persoanele prevăzute la art.10 alin. (3);

d) dacă în contractul de difuzare a publicității politice este desemnată în calitate de distribuitor de publicitate una dintre entitățile/persoanele prevăzute la art.10 alin.(3) lit. a)–o);

e) publicitatea prezentată spre difuzare contravine cerințelor privind conținutul publicității politice, prevăzute la art. 9;

f) nu a fost efectuată plata în avans pentru difuzarea publicității politice, determinată în raport cu ziua difuzării publicității politice;

g) plata în avans prevăzută la lit. f) din prezentul alineat a fost efectuată de către una dintre entitățile/persoanele prevăzute la art. 10 alin. (3);

h) plata în avans prevăzută la lit. f) din prezentul alineat a fost efectuată de către o altă persoană decât cea indicată în contractul de difuzare a publicității politice și care are un alt statut decât cele prevăzute la art. 10 alin. (3);

i) difuzarea publicității politice are ca efect încălcarea cerințelor legislației în vigoare privind modul și/sau timpul de difuzare a publicității politice.

(3) În perioada extraelectorală, publicitatea politică este prezentată difuzorului de publicitate cu cel puțin 2 zile lucrătoare înainte de ziua difuzării.

(4) Difuzorul de publicitate poate refuza difuzarea publicității politice și nu va răspunde pentru prejudiciile materiale și/sau morale cauzate, inclusiv în condițiile în care contractul de difuzare a publicității politice a fost semnat de părțile contractante în formă scrisă, în următoarele cazuri:

a) în cazul în care difuzarea este interzisă prin reglementările prevăzute la alin. (1), adoptate anterior sau ulterior semnării contractului de difuzare a publicității politice;

b) în unul din cazurile prevăzute la alin. (2) lit. c), d) și f)–i);

c) în cazul prevăzut la alin.(2) lit. e), în situația nerespectării obligației prevăzute la alin. (3).

(5) Distribuitorii de publicitate și furnizorii de publicitate sunt obligați să păstreze, în original sau în copii, materialul publicitar, inclusiv modificările operate ulterior, pe parcursul unui an din ziua ultimei difuzări a publicității politice.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizării

7. Autorii sesizării susțin că Capitolul II din Legea cu privire la publicitate, care reglementează publicitatea politică, cercul subiectelor publicității politice și noțiunea de perioadă extraelectorală, intră în conflict cu reglementările Codului electoral și cu cele ale Legii nr. 294 din 21 decembrie 2007 privind partidele politice.

8. În opinia autorilor, Capitolul II din Legea cu privire la publicitate limitează în mod disproporționat libertatea de exprimare și neagă principiul pluralismului politic garantat de articolul 10 din Convenția Europeană. Autorii susțin că acest articol din Convenția Europeană le garantează dreptul de a răspândi informații și idei politice prin orice metode de informare, orală, scrisă, tipărită și prin orice alte mijloace, așa cum optează persoana. În acest sens, autorii sesizării consideră că prevederile Capitolului II din Lege subminează valorile pluralismului politic și interzic critica la adresa exponenților publici.

9. Pe de altă parte, autorii sesizării susțin încălcarea articolelor 9 și 126 din Constituție, pentru că prevederile Capitolului II din Lege ar restricționa libertatea de asociere a mijloacelor de informare în masă.

10. În opinia autorilor sesizării, prevederile contestate încalcă articolele 1 alin. (3), 4, 5, 7, 9, 23, 32, 34, 54 și 126 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

11. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

12. Potrivit articolului 25 litera g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 38 alin.(1) litera g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații din Parlament au competența de a sesiza Curtea Constituțională.

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Capitolului II din Legea cu privire la publicitate, ține de competența Curții Constituționale.

14. Curtea constată că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

15. Autorii sesizării susțin că Capitolul II din Legea cu privire la publicitate încalcă articolele 1 alin. (3) (*preeminența dreptului*), 4 (*drepturile și libertățile omului*), 5 (*democrația și pluralismul politic*), 7 (*Constituția, Lege Supremă*), 9 (*principiile fundamentale privind proprietatea*), 23 (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 32 (*libertatea opiniei și a exprimării*), 34 (*dreptul la informație*) și 126 (*economia*) din Constituție.

16. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3), 4, 5 și 7 din Constituție, Curtea reiterează că aceste articole comportă un caracter general și nu pot constitui repere individuale și separate (DCC nr. 80 din 17 iunie 2022, § 22; DCC nr. 87 din 5 iulie 2022, § 21; DCC nr. 173 din 13 decembrie 2022, § 18). Pe de altă parte, referitor la articolul 23 din Constituție, Curtea precizează că acesta nu are o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabil, autorii sesizării trebuie să demonstreze, în mod argumentat, existența unor ingerințe în drepturile garantate de Constituție (DCC nr. 92 din 7 iulie 2022, § 23).

17. Referitor la incidența articolelor 9 și 126 din Constituție, Curtea reține că autorii sesizării nu au motivat caracterul contradictoriu al dispozițiilor contestate cu prevederile acestor articole constituționale. Simpla trimitere la o normă

constituțională nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate (DCC nr. 13 din 1 februarie 2022, § 22). De altfel, dacă ar proceda la examinarea fondului sesizărilor formulate de o asemenea manieră, Curtea Constituțională s-ar substitui autorilor lor în invocarea argumentelor de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control din oficiu (DCC nr. 166 din 4 noiembrie 2021, § 24).

18. Curtea precizează că articolul 34 din Constituție garantează, între altele, dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public și instituie obligația autorităților publice de informare corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal, precum și obligația presei, de stat sau private, de informare corectă a opiniei publice. Aceste dispoziții se referă la dreptul persoanei de a solicita și de a primi informații (a se vedea HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, §§ 34 și 35). Autorii sesizării nu au invocat o dispoziție legală care ar afecta acest drept.

19. Autorii sesizării au argumentat că prevederile Capitolului II din Legea cu privire la publicitate fac incident articolul 32 din Constituție, care stabilește la alineatul (1) că oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. Curtea precizează că acest articol constituțional trebuie interpretat prin prisma articolului 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care consacră dreptul la libertatea de exprimare.

20. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că libertatea de opinie constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile primordiale ale evoluției sale și ale dezvoltării fiecărei persoane. Sub rezerva articolului 10 § 2 din Convenția Europeană, aceasta este valabilă nu numai pentru „informațiile” sau „ideile” acceptate ori considerate drept inofensive sau indiferente, ci și pentru cele care ofensează, șochează sau neliniștesc. Aceasta este o cerință a pluralismului, a toleranței și a mentalității deschise, fără de care nu există o „societate democratică” (*Féret v. Belgia*, 16 iulie 2009, § 61).

21. Referitor la protecția libertății de exprimare în domeniul politic, Curtea Europeană a menționat că dezbaterile politice libere reprezintă o caracteristică importantă a unei societăți democratice și că ea atribuie o pondere mare libertății de exprimare în contextul dezbaterilor politice și că sunt necesare motive foarte puternice pentru a justifica limitarea discursului politic. Îngăduirea unor restricții ample asupra discursului politic în cazuri individuale ar influența, fără îndoială, respectul pentru libertatea de exprimare în general (*Feldek v. Slovacia*, 12 iulie 2001, § 83). Totuși, Curtea Europeană a subliniat că acest lucru nu presupune că libertatea de exprimare în domeniul politic este absolută. Statele pot să prevadă ca aceasta să facă obiectul unor „restricții” sau „sancțiuni” (*Sanchez v. Franța*, 2 septembrie 2021, § 84).

22. Curtea Europeană a precizat că o expresie sau un discurs este „politic” dacă conținutul sau limbajul său are în mod incontestabil o tentă politică (*Ceylan v. Turcia* [MC], 8 iulie 1999, § 33). De asemenea, Curtea a subliniat că protecția prevăzută la articolul 10 § 1 din Convenție se extinde nu doar asupra fondului ideilor și informațiilor, ci și în privința formei în care sunt comunicate acestea (*Karuyev v. Rusia*, 18 ianuarie 2022, § 17). Pentru a stabili dacă articolul 10 § 1 din Convenție este incident într-un caz concret, Curtea verifică întâi dacă măsura imputată reprezintă o ingerință în exercitarea libertății de exprimare, de exemplu,

sub forma unei „formalități, condiții, restricții sau sancțiuni” (*Rubins v. Letonia*, 13 ianuarie 2015, § 67).

23. În acest context, Curtea reține că publicitatea politică de la Capitolul II din Legea cu privire la publicitate reprezintă o formă a discursului politic care cade sub incidența articolului 32 din Constituție. În continuare, Curtea observă că articolele 9 (Conținutul publicității politice), 10 (Contractul de difuzare a publicității politice) și 11 (Cerințele privind difuzarea publicității politice) din Lege prevăd condiții precise privind publicitatea politică. În sesizare, autorii au susținut că Capitolul II din Lege în ansamblul său afectează libertatea de exprimare, fără a face referire la o normă concretă care s-ar materializa într-o ingerință. Având în vedere modul în care autorii au formulat această critică, Curtea constată că este invitată să verifice dacă normele Capitolului II au, în ansamblul lor, un efect inhibitor în privința exercițiului libertății garantate de articolul 32 din Constituție. Totuși, rolul Curții nu presupune să identifice argumente în locul autorilor sesizărilor.

24. Referitor la argumentul sesizării potrivit căruia prevederile Capitolului II din Legea cu privire la publicitate intră în conflict cu reglementările Codului electoral și cu cele ale Legii privind partidele politice, Curtea reiterează că aplicarea legii în cazuri concrete și soluționarea unui eventual conflict între mai multe norme juridice infraconstituționale nu țin de competența sa (DCC nr. 85 din 20 iulie 2023, § 22).

25. Așadar, pe baza celor menționate mai sus, Curtea constată că sesizarea în cauză nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind controlul de constituționalitate al Capitolului II (Publicitatea politică) din Legea nr. 62 din 17 martie 2022 cu privire la publicitate, depusă de domnii Adrian Lebedinschi și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 5 martie 2024
DCC nr. 10
Dosarul nr. 191a/2023