



HOTĂRÎRE
pentru controlul constituționalității unor prevederi din Codul audiovizualului
al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006

nr. 18 din 26.06.2007

Monitorul Oficial nr.94-97/16 din 06.07.2007

* * *

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:

Dumitru PULBERE - președinte

Alina IANUCENCO - judecător

Victor PUȘCAȘ - judecător

Elena SAFALERU - judecător

Valeria ȘTERBEȚ - judecător

Ion VASILATI - judecător-raportor

cu participarea grefierului Victoria Botnariuc, reprezentanților permanenți al Parlamentului, Ion Mîțu, și al Guvernului, Nicolae Eșanu, la Curtea Constituțională, în conformitate cu art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul pentru controlul constituționalității prevederilor art.66 alin.(2) și art.68 alin.(6) din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006¹.

¹ M.O., 2006, nr.131-133, art.679

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputaților în Parlament Ion Pleșca, Leonid Bujor, Anatol Onceanu, depusă la 9 ianuarie 2007, în conformitate cu art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 15 ianuarie 2007 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond și înscrisă în ordinea de zi.

În procesul examinării sesizării Curtea a dispus de punctele de vedere și informațiile comunicate de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern, Ministerul Justiției, Ministerul Administrației Publice Locale, Consiliul Coordonator al Audiovizualului din Republica Moldova, Primăria municipiului Chișinău.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația prezentată de judecătorul-raportor și explicațiile participanților la proces, Curtea Constituțională

a constatat:

1. Potrivit Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI, adoptat la 27 iulie 2006, în calitate de fondatori ai radiodifuzorilor privați nu pot fi autoritățile publice de orice nivel, instituțiile de drept public finanțate de la bugetul de stat, partidele și formațiunile politice, întreprinderile și instituțiile specializate în domeniul telecomunicațiilor (art.66 alin.(2)). Autoritățile administrației publice locale fondatoare de instituții ale audiovizualului vor emite, în termen de 3 luni, decizii de reorganizare a acestor instituții în conformitate cu Codul audiovizualului (art.68 alin.(6)).

În sesizare se afirmă că, deși Codul, în art.5, admite instituirea radiodifuzorilor publici locali, prevederea respectivă este irealizabilă, întrucît Codul nu stipulează cadrul juridic necesar pentru crearea și funcționarea acestora. Potrivit autorilor sesizării, prevederile art.66 alin.(2) și art.68 alin.(6) privesc comunitățile locale de dreptul constituțional la informare și la exprimarea liberă a opiniilor asupra problemelor de interes local și restrîng dreptul constituțional al autorităților administrației publice locale de a decide și de a alege forma de funcționare a întreprinderilor și instituțiilor locale în domeniul mass-media. În opinia lor, aceste prevederi limitează, de asemenea, dreptul autorităților locale de a gestiona o

parte importantă a treburilor publice, de a informa locuitorii și de a comunica cu ei prin intermediul instituțiilor mass-media proprii. Ei opinează că prevederile art.66 alin.(2) și art.68 alin.(6) din Codul audiovizualului contravin dispozițiilor constituționale privind dreptul la informație (art.34), privind autonomia locală și consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit (art.109 alin.(1), Cartei Europene a Autonomiei Locale și Legii privind administrația publică locală.

Curtea relevă că autorii sesizării aduc argumente numai cu referire la autoritățile administrației publice locale fără a viza ceilalți subiecți specificați în art.66 alin.(2): instituțiile de drept public finanțate de la bugetul de stat, partidele și formațiunile politice, întreprinderile și instituțiile specializate în domeniul telecomunicațiilor.

2. Examinând dispozițiile art.66 alin.(2) și art.68 alin.(6) din Codul audiovizualului prin prisma dispozițiilor constituționale cu privire la drepturile și libertățile fundamentale, actelor internaționale la care Republica Moldova este parte, legislației naționale în domeniul audiovizualului și administrării publice locale, Curtea reține următoarele.

Codul audiovizualului stabilește, în spiritul drepturilor și libertăților constituționale, bazele juridice de reglementare a procesului de exercitare a controlului societății asupra activității instituțiilor în domeniul audiovizualului din Republica Moldova, având drept scop asigurarea apărării drepturilor consumatorilor de programe de a recepționa informații corecte și obiective, care ar contribui la libera formare a opiniei, asigurarea drepturilor radiodifuzorilor la libertatea editorială și libertatea de exprimare, instituirea principiilor democratice de funcționare a audiovizualului din Republica Moldova.

Potrivit Codului audiovizualului, reprezentantul și garantul interesului public în domeniul audiovizualului este Consiliul Coordonator al Audiovizualului - autoritate publică autonomă.

În funcție de tipul de proprietate, scopul activității și capacitatea de acoperire teritorială, în Republica Moldova activează radiodifuzori publici și privați, locali și regionali. Pentru protejarea pluralismului și a diversității politice, sociale și culturale, concentrarea proprietății este limitată la dimensiuni care să asigure eficiența economică, dar care să nu genereze apariția de poziții dominante în formarea opiniei publice (art.1 alin.(1), art.5, art.7 alin.(5), art.39 alin.(1) și (2).

Codul audiovizualului, în capitole distincte, stipulează statutul juridic și modul de activitate ale instituției publice naționale a audiovizualului Compania "Teleradio-Moldova", concretizează radiodifuzorii publici regionali și reglementează crearea și funcționarea radiodifuzorilor privați. Astfel, Compania "Teleradio-Moldova" este un serviciu public de radiodifuziune și televiziune, independent editorial, autonom instituțional, constituit în baza capitalului financiar public, care oferă servicii de programe prin acoperirea întregului teritoriu al Republicii Moldova. Compania uzează de drepturile unei persoane juridice de drept public și poate avea în structura sa birouri publice teritoriale, alte unități funcționale autonome. La decizia Adunării Populare, în U.T.A. Găgăuzia funcționează radiodifuzorul public regional Compania "Teleradio-Găgăuzia". În raioanele de pe malul stîng al Nistrului, după soluționarea problemei transnistrene, la decizia autorităților publice regionale, va funcționa radiodifuzorul public regional.

Radiodifuzorii privați pot fi constituiți de către persoane fizice și persoane juridice. Potrivit Codului, autoritățile publice de orice nivel, instituțiile de drept public finanțate de la bugetul de stat, partidele și formațiunile politice, întreprinderile și instituțiile specializate în domeniul telecomunicațiilor nu pot fi fondatori ai radiodifuzorilor privați. Radiodifuzorii privați se autofinanțează din veniturile obținute din activități comerciale, din sponsorizări și prestări de servicii (art.50 alin.(1) și alin.(2), art.51 alin.(4), art.65, art.66 alin.(1), (2) și (5) din Codul audiovizualului).

3. Conform prevederilor Legii nr.435-XVI din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă², dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a gestiona treburile publice implică pentru autoritate necesitatea de a dispune de dreptul de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale, de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale (art.1).

² M.O., 2007, nr.29-31, art.91

Potrivit Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală³, în unitățile administrativ-teritoriale administrarea publică se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în ceea ce privește

administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public și dispune, în condițiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului și al altor unități administrativ-teritoriale. În exercitarea competențelor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituție, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte. Autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de Legea privind descentralizarea administrativă, dispunând în acest scop de competențe depline, care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nici o autoritate publică, decât în condițiile legii.

³ M.O., 2007, nr.32-35, art.116

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale, consiliul local ales, în vederea soluționării problemelor de interes local (raional), în special, decide înființarea instituțiilor publice locale, decide sau, după caz, propune înființarea, în condițiile legii, de instituții publice și întreprinderi de interes raional, decide înființarea, reorganizarea și lichidarea instituțiilor social-culturale de interes raional și asigură buna lor funcționare, în limita alocațiilor prevăzute la bugetul respectiv.

4. Unul din obiectivele urmărite la adoptarea actelor legislative este asigurarea protecției proprietății publice, care, conform Constituției și legilor Republicii Moldova, aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Conform Constituției, statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății (art.127 alin.(1)-(3)).

Potrivit Legii nr.397-XV din 16 octombrie 2003⁴, finanțele publice locale sînt parte integrantă a sistemului finanțelor publice naționale și includ bugetele raioanelor, orașelor și satelor. Bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente, care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile legilor privind finanțele publice locale și privind administrația publică locală. Autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale, în condițiile legislației în vigoare, sînt responsabile, în special, de utilizarea conform destinației a alocațiilor bugetare aprobate (art.2 alin.(1), art.3 alin.(1), art.35 alin.(6) lit.c). În conformitate cu legea, bugetele unităților administrativ-teritoriale prevăd alocații necesare asigurării funcționării instituțiilor publice și serviciilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă. Competențele în ceea ce privește efectuarea cheltuielilor publice sînt delimitate între bugetele unităților administrativ-teritoriale în temeiul Legii privind administrația publică locală. De la bugetele raionale, de la bugetul central al unității teritoriale autonome cu statut juridic special, de la bugetele municipiilor Bălți, Chișinău sînt finanțate cheltuielile ce țin, în special, de întreținerea expozițiilor, teatrelor, televiziunii publice locale (art.7 alin.(1), art.8 alin.(4), (5) și (6)).

⁴ M.O., 2003, nr.248-253, art.996

Astfel, Curtea constată că legislația națională garantează finanțarea televiziunii publice locale.

Curtea consideră justificată prevederea art.66 alin.(2) din Codul audiovizualului, întrucît, potrivit definiției expuse în art.2, radiodifuzorul privat este o instituție audiovizuală cu statut de persoană juridică de drept privat. Or, conform Codului civil (Legea nr.1107-XV din 6 iunie 2002)⁵, instituția publică se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă (art.184 alin.(1)). Instituția privată se constituie în baza hotărîrii persoanei fizice sau juridice de drept privat, care o dotează potrivit scopului preconizat (art.185 alin.(1)).

⁵ M.O., 2002, nr.82-86, art.661

Astfel, în temeiul prevederilor legale precitate, autoritățile publice pot avea doar calitatea de fondatori ai instituțiilor publice, iar instituțiile fondate de persoane fizice și juridice de drept privat vor fi private.

5. Potrivit liniilor directoare la Recomandările nr.R(96)10 și REC(2000)23 ale Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre cu privire la garantarea independenței serviciului public de radiodifuziune și cu privire la independența și funcțiile autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii, adoptate la 11 septembrie 1996 și, respectiv, la 20 decembrie 2000, este important ca statele membre să asigure o independență reală autorităților de reglementare a sectorului radiodifuziunii -

pe baza unui ansamblu de reguli care să cuprindă toate aspectele funcționării lor și de măsuri care să permită acestor autorități să-și îndeplinească misiunile în mod efectiv și eficient. Se recomandă în mod expres ca guvernele statelor membre să vegheze la respectarea efectivă a independenței autorităților de reglementare pentru a le proteja împotriva oricărei forme de ingerință din partea partidelor politice sau a intereselor economice; principiile independenței editoriale și autonomiei instituționale ale organelor de radiodifuziune trebuie să fie expuse explicit în cadrul juridic care reglementează aceste organisme.

6. În temeiul enunțurilor expuse, Curtea apreciază ca fiind neîntemeiate afirmațiile autorilor sesizării despre îngrădirea dreptului autorităților administrației publice locale de a decide autonom în problema fondării, funcționării, întreținerii sau reorganizării radiodifuzorilor publici locali. Prin Codul audiovizualului (art.68 alin.(5), Consiliul Coordonator al Audiovizualului a fost obligat să inițieze controlul serviciilor de programe existente și al legalității eliberării licențelor către titulari, inclusiv radiodifuzorilor fondați și finanțați de autoritățile administrației publice locale, să elaboreze recomandări privind mecanismele de intrare în legalitate a acestora, astfel încât să nu se admită lichidarea lor, ci să se asigure crearea unui mediu pluralist de dezvoltare a domeniului audiovizualului.

În argumentarea sesizării se invocă art.34 alin.(2) din Constituție, care prevede că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. Curtea relevă că această prevedere trebuie să fie corelată cu prevederea cuprinsă în alin.(4) al art.34, care stipulează că mijloacele de informare publică, de stat și private, sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice. Prin urmare, aceste dispoziții constituționale presupun accesul nestingherit al autorităților publice locale la societățile mass-media, inclusiv la cele ale audiovizualului, pentru informarea membrilor colectivităților pe care le reprezintă.

Curtea consideră nefondată critica autorilor sesizării că prin art.66 alin.(2) și art.68 alin.(6) din Codul audiovizualului se aduce atingere principiilor de bază ale administrației publice locale statuate de art.109 al Constituției. Principiul autonomiei locale oferă colectivităților dreptul de a-și rezolva singure problemele locale, respectînd legile și caracterul unitar al statului. Esența acestui principiu rezidă în faptul că autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie funcțională și organizatorică în raport cu autoritățile administrației publice centrale.

Carta Europeană a Autonomiei Locale, în art.3 pct.1, definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă a treburilor publice. Aceste prevederi își găsesc reflectare în legile naționale privind descentralizarea administrativă și administrația publică locală, privind finanțele publice locale și în Codul audiovizualului al Republicii Moldova.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.140 alin.(2) din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.62 lit.a) și art.68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. Se declară drept constituționale prevederile art.66 alin.(2) și art.68 alin.(6) din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006.

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

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE

Dumitru PULBERE

Chișinău, 26 iunie 2007.

Nr.18.