



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÎRE**

**PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**unor prevederi din Codul audiovizualului al Republicii Moldova  
nr.260-XVI din 27 iulie 2006**

*(Sesizarea nr. 25a/2012)*

**CHIȘINĂU**

**6 decembrie 2012**

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională, statuînd în componența:

Dna Valeria ȘTERBET, *președinte, judecător-raportor*,  
DI Dumitru PULBERE,  
DI Victor PUȘCAȘ,  
DI Petru RAILEAN,  
Dna Elena SAFALERU, *judecători*,  
cu participarea dnei Ludmila Chihai, *grefier*,

Avînd în vedere sesizarea depusă la 13 iulie 2012,  
înregistrată la aceeași dată,  
Examinînd sesizarea în ședință plenară publică,  
Avînd în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărîre:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 13 iulie 2012, în temeiul articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de deputatul în Parlament, dl Serghei Sîrbu, pentru controlul constituționalității Legii nr. 84 din 13 aprilie 2012 privind modificarea și completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr. 260-XVI din 27 iulie 2006.

2. Autorul sesizării a pretins, în special, că modificările operate în Codul audiovizualului încalcă, direct sau indirect, prevederile articolelor 1, 6, 20, 26, 32, 34, 53, 54, 66, 114, 115, 116 din Constituția Republicii Moldova, precum și prevederile articolelor 6, 10, 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, articolelor 8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolului 14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 10 septembrie 2012 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile scrise ale Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Economiei, Curții Supreme de Justiție, Procuraturii Generale, Academiei de Științe a Moldovei, Centrului pentru Jurnalism Independent, Asociației obștești „Juriștii pentru drepturile omului”, Consiliului Coordonator al Audiovizualului și Consiliului de Observatori al Instituției publice naționale a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”.

5. La ședința plenară publică a Curții autorul sesizării a participat personal. Parlamentul a fost reprezentat de dl Sergiu Chirică, consultant principal în cadrul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Vladimir Grosu, viceministru al justiției.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției (M.O. nr. 1/1, 1994) sunt următoarele:

### Articolul 1 Statul Republica Moldova

„(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.”

### Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

### Articolul 20 Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

### Articolul 32 Libertatea opiniei și a exprimării

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvînt, 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 46

##### Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire. [...]”

#### Articolul 53

##### Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. [...]”

#### Articolul 54

##### Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrîngerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

7. Prevederile relevante ale Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 octombrie 2006 (M.O. nr.131-133/679, 2006) sunt următoarele:

#### Articolul 38

##### Sancțiuni

„(1) Pentru încălcarea normelor legale de către radiodifuzori, se aplică una din următoarele sancțiuni:

a) avertizare publică;

- b) retragere a dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă;
- c) amendă;
- d) suspendare a licenței de emisie pentru o anumită perioadă;
- e) retragere a licenței de emisie.

[...]

**(8) Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea oricărei sancțiuni va fi motivată, devenind executorie de la data adoptării și aducerii la cunoștință radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați prin scrisoare recomandată, cu publicarea ulterioară în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a organului emitent.**

(9) Orice decizie a Consiliului Coordonator al Audiovizualului de aplicare a unei sancțiuni poate fi contestată în instanța de judecată de către radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii sancționat.”

#### Articolul 40

##### Atribuțiile Consiliului Coordonator al Audiovizualului

„[...]”

**(3) În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul Coordonator al Audiovizualului adoptă decizii obligatorii, care intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția deciziilor prevăzute la art.38 alin.(8).**

[...]

**(5) Deciziile Consiliului Coordonator al Audiovizualului pot fi contestate în instanța de contencios administrativ de către orice persoană care se consideră prejudiciată de acestea.”**

8. Prevederile relevante ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr.1298-XIII din 24 iulie 1997, M.O. nr.54-55/502, 1997), în continuare – „*Convenția Europeană*”, sunt următoarele:

#### Articolul 6

##### Dreptul la un proces echitabil

„1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărîrea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției. [...]”

## Articolul 10 Libertatea de exprimare

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societățile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.

2. Executarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății sau a moralei, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești.”

## Articolul 1 Protecția proprietății din Protocolul nr.1 adițional la Convenție

„Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

## ÎN DREPT

9. La 13 aprilie 2012 Parlamentul a adoptat Legea nr. 84 privind modificarea și completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006.

10. Articolul 38 alin.(8) din Codul audiovizualului a fost expus în redacție nouă:

„Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea oricărei sancțiuni va fi motivată, devenind executorie de la **data adoptării și aducerii la cunoștință** radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați prin scrisoare recomandată, cu publicarea ulterioară în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web a organului emitent.”

11. Concomitent, prin modificările operate, din articolul 38 din Codul audiovizualului s-a exclus alineatul (10), care stipula: „*Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind aplicarea sancțiunilor neatacată în termenul stabilit de lege constituie, de drept, titlu executoriu.*”

12. Ca urmare a modificărilor operate, articolul 40 alin.(3) din Codul audiovizualului prevede:

„În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul Coordonator al Audiovizualului adoptă decizii obligatorii, care intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, **cu excepția deciziilor prevăzute la art.38 alin.(8).**”

13. Autorul sesizării contestă prevederile articolului 38 alin.(8) din Codul audiovizualului, în redacția Legii nr. 84 din 13 aprilie 2012, în raport cu prevederile modificate ale articolului 40 alin.(3) și prevederile abrogate ale articolului 38 alin.(10) din aceeași lege.

14. În ședința publică a Curții Constituționale autorul sesizării a concretizat obiectul sesizării, precizând că solicită controlul constituționalității doar a articolului 38 alin. (8) din Codul audiovizualului, în redacția nouă, articolul 40 alin. (3) avînd un caracter tehnic.

15. Avînd în vedere că dispozițiile de modificare și completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificîndu-se cu acesta, drept urmare a practicii statuate, Curtea va raporta obiectul sesizării la actul de bază.

16. Autorul sesizării consideră că modificările operate în Codul audiovizualului încalcă flagrant principiul accesului liber la justiție, dreptul la apărare, la un proces echitabil și la un recurs efectiv.

17. În susținerea poziției sale, autorul sesizării invocă prevederile articolelor 1, 6, 20, 26, 32, 34, 53, 54, 66, 114, 115, 116 din *Constituția Republicii Moldova*, articolelor 6, 10 și 13 din Convenția europeană, articolului 14 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice și articolelor 8 și 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Totodată, el face referire la jurisprudența Curții Constituționale, precum și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

18. În cadrul ședinței plenare publice, în susținerea poziției sale, autorul sesizării a invocat suplimentar art.46 din Constituție și art.1 din Protocolul nr.1 adițional la Convenția europeană, care prevăd dreptul de proprietate privată și protecția acesteia, considerînd că licența de emisie constituie un bun în sensul hotărîrilor anterioare ale Curții Constituționale și ale Curții Europene, iar prin executarea imediată a deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului în partea ce ține de aplicarea sancțiunilor sub forma suspendării și a retragerii licenței de emisie se încalcă dreptul de proprietate.

19. Curtea reține că prerogativa, cu care a fost investită prin art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, privind controlul constituționalității legilor presupune stabilirea corelației dintre prevederile actelor legislative contestate și textul Constituției, ținînd cont de principiul supremației acesteia.

20. Curtea reține că, în esență, sesizarea vizează trei probleme fundamentale: (1) dreptul la protecția proprietății în cazul aplicării de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului a sancțiunii sub forma suspendării

sau retragerii licenței; (2) dreptul radiodifuzorilor la libertatea de exprimare; (3) dreptul radiodifuzorilor la accesul la justiție.

21. În același context, Curtea reține că articolul 54 din Constituție, invocat în sesizare, nu are o semnificație autonomă și urmează a fi examinat prin raportare la un drept fundamental garantat de Constituție.

22. Analizînd obiectul sesizării în raport cu normele constituționale, Curtea Constituțională constată că motivele invocate de către autor vizează pretinsa încălcare a articolului 46 combinat cu articolul 54 din Constituție (în partea ce ține de dreptul de proprietate), a articolului 32 combinat cu 54 din Constituție (în partea ce ține de restrîngerea dreptului de exprimare) și articolului 20 combinat cu articolul 53 din Constituție.

23. Totodată, pentru a elucida corespunderea normelor contestate cu dispozițiile constituționale, Curtea va opera și cu jurisprudența sa anterioară, precum și cu principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional privitoare la drepturile fundamentale ale omului și jurisprudența CEDO.

## I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 DIN CONSTITUȚIE

24. Autorul sesizării pretinde că norma supusă controlului constituționalității încalcă articolul 46 din Constituție, care prevede următoarele:

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.”

### A. Argumentele autorului sesizării

25. Autorul sesizării menționează că norma contestată, care în cazul aplicării celei mai dure sancțiuni, are drept urmare sistarea imediată a activității radiodifuzorilor, inevitabil încalcă articolul 46 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenție.

Autorul sesizării consideră că astfel de sancțiuni dure, precum suspendarea și retragerea licenței, în urma cărora practic încetează activitatea unui radiodifuzor, încalcă dreptul la proprietate și doar instanța de judecată ar trebui să aibă dreptul să se pronunțe asupra suspendării sau retragerii licenței de emisie.

26. Orice restrîngere a dreptului de proprietate nu este justificată dacă nu se poate dovedi în mod convingător că este necesară într-o societate democratică. Trebuie demonstrată existența unei necesități sociale

imperioase, care a determinat aplicarea acestor limitări asupra exercitării dreptului de proprietate.

## **B. Argumentele autorităților**

27. În ședința publică a Curții, reprezentanții Parlamentului și Guvernului au pledat pentru constituționalitatea normelor contestate. În acest sens, reprezentanții Parlamentului și Guvernului au fost de acord că în cazul de față licența este un bun, însă nefiind un drept absolut, dreptul de proprietate poate fi supus unor restrângeri.

## **C. Aprecierea Curții**

28. Analizând prevederile alin.(1) art.38 din Codul audiovizualului, Curtea constată că radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii le pot fi aplicate următoarele sancțiuni: avertizare publică; retragerea dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă; amendă; suspendarea licenței de emisie pentru o anumită perioadă; retragerea licenței de emisie.

29. Curtea observă că ultimele două sancțiuni – suspendarea licenței de emisie pentru o anumită perioadă și retragerea licenței de emisie – conduc la încetarea activității radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii, deoarece decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea „oricărei sancțiuni” devine executorie de la data adoptării și aducerii la cunoștința radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați, prin scrisoare recomandată.

30. Cu referire la deciziile Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea celorlalte sancțiuni (avertizare publică, retragerea dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă, amendă), Curtea menționează că executarea lor imediată nu are drept efect încetarea activității radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii.

31. În viziunea Curții, este de netăgăduit că dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție, reprezintă, în substanță, dreptul persoanei la respectarea bunurilor sale, mobile și imobile.

32. În acest context, Curtea urmează să determine dacă normele contestate vizează un „bun”, în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană.

### *1. Principii generale*

33. Articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție nu garantează dreptul de a dobândi proprietăți (a se vedea hotărârile CEDO *Kopecky v. Slovacia* [MC], §35, și *Van der Musselle v. Belgia*, din 23 noiembrie 1983, §48). Mai

mult, „un reclamant poate pretinde o violare a articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție doar dacă și în măsura în care deciziile contestate se referă la „bunurile” sale în sensul acestei prevederi. „Bunurile” pot fi „bunuri existente”, fie bunuri, inclusiv pretenții, în privința cărora reclamantul poate susține că are cel puțin o „speranță legitimă” că va obține dobândirea efectivă a unui drept de proprietate. *Per a contrario*, speranța că va fi recunoscut un drept de proprietate care nu a putut fi exercitat în mod efectiv nu poate fi considerată un „bun” în sensul articolului 1 al Protocolului nr. 1, la fel ca și în cazul unei pretenții condiționate care poate dispărea ca rezultat al neîndeplinirii unei condiții” (a se vedea *Kopecky*, precitată, §35; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germania* [MC], §§ 82-83; și *Gratzinger și Gratzingerova v. Republica Cehă* (dec.) [MC], §69).

34. Conceptul de „bun”, la care se face referire în prima parte a articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție, are un sens autonom, care nu se limitează la proprietatea asupra unor bunuri materiale, și este independent de clasificarea formală din dreptul național: unele drepturi și interese care constituie patrimoniu pot fi, de asemenea, privite ca „drepturi de proprietate” și, astfel, ca „bunuri” în sensul acestei prevederi. Chestiunea care trebuie examinată în fiecare cauză este dacă circumstanțele cauzei, examinate în ansamblu, ofereau reclamantului un drept asupra unui interes material protejat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 (a se vedea *Iatridis v. Grecia*, [MC]; *Beyeler v. Italia* [MC], §100; *Broniowski v. Polonia* [MC], §129; și *Anheuser-Busch Inc. v. Portugalia* [MC], §63).

35. În anumite circumstanțe, o „speranță legitimă” de a obține un „bun” poate, de asemenea, să se bucure de protecția articolului 1 al Protocolului nr.1 la Convenție. Astfel, acolo unde interesul cu privire la proprietate face parte din natura pretenției, persoana care o invocă poate fi privită ca având o „speranță legitimă” dacă există o bază suficientă pentru acest interes în dreptul național, spre exemplu, când există o jurisprudență stabilită a instanțelor judecătorești care s-o confirme (a se vedea *Kopecky*, precitată, §52). Totuși, nu există o speranță legitimă acolo unde există o dispută privind interpretarea și aplicarea corectă a legislației naționale și unde pretențiile reclamantului sunt ulterior respinse de către instanțele judecătorești naționale (a se vedea *Kopecky*, precitată, §50). [...]”

## 2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

### a) Dacă radiodifuzorii au un „bun”, în sensul articolului 46 din Constituție și articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană

36. Curtea reține că, așa cum a susținut și anterior (Hotărîrea nr. 15 din 13 septembrie 2011 privind controlul constituționalității articolului 18 alin.

(3) din Legea nr.152-XVI din 8 iunie 2006 privind Institutul Național al Justiției), retragerea unei licențe de exploatare a unei afaceri este o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, garantat de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție (a se vedea, de asemenea, hotărârile CEDO *Tre Traktörer AB v. Suedia*, din 7 iulie 1989, § 53; *Capital Bank AD v. Bulgaria*, § 130; *Rosenzweig și Bonded Warehouses Ltd v. Polonia*, § 49, din 28 iulie 2005; *Bimer S.A. v. Moldova*, § 49, din 10 iulie 2007).

37. Astfel, Curtea consideră că interesele asociate exploatării unei licențe constituie interese patrimoniale protejate de articolul 46 din Constituție și articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

38. În acest sens, Curtea reține că, în hotărârea *Centro Europa 7 S.r.l. și Di Stefano v. Italia* [MC] din 7 iunie 2012, Curtea Europeană a statuat, în privința unei concesiuni acordate pentru difuzarea programelor de televiziune terestră la nivel național, în vederea instalării și operării unei rețele de televiziune analogică, că aceasta constituie un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție:

„179. Astfel, Curtea consideră că “speranța legitimă” a companiei reclamante [*n.r. – societate de televiziune*], care a fost legată de interese patrimoniale, cum ar fi exploatarea unei rețele de televiziune analogică în baza concesiunii, a fost suficient de întemeiată încât să constituie un interes material și, prin urmare, un “bun” în sensul normei exprimate în prima frază a articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, care, respectiv, este aplicabil în acest caz (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Stretch v. Regatul Unit*, §§ 32-35, 24 iunie 2003, *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi v. Turcia* (nr. 2), § 50, 6 octombrie 2009).”

39. În lumina acestor constatări, Curtea reține că “speranța legitimă” a radiodifuzorilor, fiind legată de interese patrimoniale, cum ar fi emisiile prin rețeaua de televiziune sau radio în temeiul licenței, este suficient de întemeiată ca să constituie un interes material și, prin urmare, un “bun” în sensul articolului 46 din Constituție și primei fraze de la articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

**b) Dacă suspendarea sau retragerea licenței este susceptibilă să constituie o ingerință în dreptul de proprietate al radiodifuzorilor și calificarea situației prin prisma articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană**

40. Articolul 1 din Protocolul nr. 1, care garantează dreptul la protecția proprietății, cuprinde trei reguli distincte: „prima, care se exprimă în prima frază a primului alineat, este de natură generală și enunță principiul respectării proprietății; a doua, consfințită în a doua frază a aceluiași alineat, se referă la privarea de proprietate și o supune anumitor condiții; cea de-a treia, cuprinsă în al doilea alineat, recunoaște că statele contractante au dreptul, printre altele, de a reglementa folosința bunurilor în conformitate cu

interesul general. (...) Aceasta însă nu înseamnă că nu există nici o legătură între aceste reguli. Regulile doi și trei se referă la cazuri particulare de ingerință în dreptul de proprietate; de altfel, acestea trebuie să fie interpretate în lumina principiului consacrat de prima regulă” (a se vedea, printre altele, hotărârile CEDO *James și alții v. Regatul Unit*, din 21 februarie 1986, § 37 și *Beyeler v. Italia* [MC], din 5 ianuarie 2000, § 98).

41. În acest context, Curtea reține că retragerea licenței radiodifuzorilor reprezintă un caz de „privare de proprietate”.

42. Pe de altă parte, Curtea reține că, în cazul suspendării licenței, interesul material al radiodifuzorului de a exploata o rețea de televiziune sau radio nu este atins, în măsura în care această suspendare nu durează o perioadă excesivă de timp, iar radiodifuzorul este capabil de a difuza programe de televiziune sau radio, după expirarea acestei perioade. În viziunea Curții, aceasta este o măsură de reglementare a folosinței bunurilor, ce intră în domeniul de aplicare al alin.2 al art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție.

43. Deși nu conțin garanții procedurale identice, aceste dispoziții impun, în primul rând, exigența ca o ingerință a autorității publice în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor să fie legală (*Iatridis v. Grecia*, din 25 martie 1999, § 58 și *Beyeler*, precitată, § 108). În particular, al doilea alineat recunoaște dreptul statelor de a reglementa folosința bunurilor, cu condiția ca acest drept să fie exercitat prin punerea în aplicare a „legilor”. Principiul legalității presupune, de asemenea, că dispozițiile relevante ale legii sunt suficient de accesibile, clare și previzibile în aplicarea lor (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Broniowski v. Polonia*, din 22 iunie 2004, § 147).

44. Așadar, se acceptă ingerința, atît timp cît se menține un echilibru între interesul general al societății și necesitatea apărării drepturilor fundamentale ale persoanei, fapt ce se deduce tocmai din reglementarea cuprinsă în art.1 din Protocolul nr.1 la Convenție.

#### **a) Dacă ingerința este prevăzută de lege**

45. Curtea notează că ingerința are o bază legală, legalitatea nefiind contestată de participanți.

46. În acest context, urmînd principiile ce rezultă din jurisprudența Curții Europene, Curtea Constituțională va examina calitatea legii, și anume dacă legea este destul de accesibilă, previzibilă și clară.

47. În acest sens, Curtea reține că, în Hotărîrea *Guțu v. Moldova* (cererea nr. 20289, hotărîrea din 7 iunie 2007), Curtea Europeană a statuat că:

„[...] Expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea *Halford v. Regatul Unit*, Rapoarte 1997-III, p. 1017, § 49). Curtea reiterează că legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă **scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice**, pentru a asigura

persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italia*, Rapoarte 1996-V, p. 1800, § 33). [...]"

48. În ceea ce privește previzibilitatea și accesibilitatea normei, cerința publicării în Monitorul Oficial pentru a intra în vigoare, precum și modul de redactare a normei, face ca persoanele interesate să poată să prevadă care sunt situațiile concrete în care se aplică norma respectivă și care sunt consecințele aplicării sale.

49. Constatările Curții denotă că, deoarece transpunerea în practică a normei contestate este realizată prin aplicarea și a altor norme corespondente din acte normative, examinarea separată a normei contestate nu poate reprezenta în sine, în această situație particulară ce face obiectul sesizării, un substrat suficient pentru a ajunge la concluzia dacă legislația corespunde criteriilor de accesibilitate, claritate și previzibilitate.

#### **b) Scopul și proporționalitatea ingerinței**

50. Autorul sesizării consideră că prevederea contestată restrânge exercițiul drepturilor fundamentale, fără a exista un echilibru sau proporționalitate între restrângerea acestor drepturi și scopul urmărit. În opinia acestuia, norma supusă controlului constituționalității instituie o restrângere nejustificată a drepturilor fundamentale și nu corespunde criteriilor prevăzute de articolul 54 din Constituție:

„[...]”

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

[...]”

51. Curtea reține că, potrivit art. 127 alin. (1) din Constituție, statul ocrotește proprietatea. În același timp, alineatul (2) al aceluiași articol specifică faptul că statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, *dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății*.

52. Potrivit acestor dispoziții, legiuitorul este, așadar, competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, în așa fel încît să nu vină în coliziune cu interesele generale ale societății, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat.

53. Sub acest aspect, Curtea constată că prin reglementarea dedusă controlului legiuitorului nu a făcut decît să dea expresie acestor imperative, în limitele și potrivit competenței sale constituționale.

54. Însă, conform acestora, limitarea acestui drept trebuie să îndeplinească în mod cumulativ mai multe criterii, astfel încît ingerința să nu poată fi dispusă în mod arbitrar. Mai mult, criteriile impuse de Constituție sunt în conformitate cu prevederile Curții Europene a Drepturilor Omului, care s-a pronunțat deseori asupra acestei probleme, în condițiile articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană.

55. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții Europene, al doilea alineat al articolului 1 (P1-1) trebuie să fie interpretat în lumina principiului enunțat în prima frază a articolului 1 (P1-1) (a se vedea, între altele, *Gasus Dossier-und Fördertechnik GmbH v. Țările de Jos*, din 23 februarie 1995, § 62). În consecință, orice ingerință trebuie să asigure un „echilibru just” între cerințele interesului general al comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. Preocuparea pentru realizarea acestui echilibru se reflectă în structura articolului 1 (P1-1) integral, inclusiv în alineatul doi al acestuia. Prin urmare, trebuie să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit.

56. În ceea ce privește scopul legitim urmărit prin ingerință, Curtea nu poate accepta, în acest caz particular, argumentul Parlamentului și Guvernului că restricțiile impuse radiodifuzorilor servesc interesului public, în lumina constatărilor de mai jos.

57. Respectarea dreptului de proprietate implică și respectarea unor garanții procedurale oferite de lege împotriva arbitrarului, pentru ca măsura în cauză să fie aplicată în mod corect, raportat la fiecare speță. În particular, nu există o garanție legală suficientă pentru a proteja radiodifuzorii împotriva utilizării puterii de apreciere a Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

58. Spre deosebire de sistemul bancar (a se vedea Hotărîrea nr. 24 din 15.11.2011 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 38 alin. (3), (6), (7) și 38<sup>12</sup> alin.(2) din Legea nr.550-XIII din 21 iulie 1995 a instituțiilor financiare, cu modificările și completările ulterioare), considerat a fi un domeniu care are o importanță majoră pentru societate, în care marja de apreciere a statului presupune dreptul acestuia de a stabili reglementari distincte față de alte domenii similare de reglementare, ținînd cont de specificul domeniului audiovizualului și de importanța acestuia pentru comunicarea de informații și idei publicului, astfel de măsuri severe precum suspendarea sau retragerea licenței trebuie să poată fi apreciate concret de instanța de judecată, prealabil punerii lor în executare.

59. În cercetarea „echilibrului just” între interesele concurente, cel public general, care, în speță, ar fi cel al prevenirii unor eventuale manopere dolosive ale radiodifuzorului de rea-credință, manopere de natură să ducă la

crearea sau amplificarea situațiilor care au determinat ingerința, și cele individuale ale radiodifuzorului, autoritățile nu au argumentat, iar Curtea nu găsește alte argumente privind riscul de producere a unor prejudicii iminente grave pentru public, ce ar justifica necesitatea punerii imediate în executare a unor astfel de decizii ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului, în lipsa unei decizii a instanței de judecată sau, cel puțin a posibilității contestării în instanța de judecată prealabil punerii în executare.

60. Curtea, în această situație particulară, consideră că executarea imediată a sancțiunii în forma suspendării sau a retragerii licenței nu este justificată în raport cu un interes major al societății.

61. Din motivele expuse, Curtea consideră că prevederile articolului 38 alin. (8) din Codul audiovizualului, în partea ce țin de aplicarea sancțiunilor sub forma suspendării sau retragerii licenței, nu asigură un just echilibru între interesele comunității și cele ale radiodifuzorilor, impunându-le acestora o povară individuală excesivă. Prin urmare, aceste prevederi nu sunt compatibile cu protecția proprietății garantată de articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană și, implicit, de articolul 46 din Constituție.

62. Prin prisma celor expuse, Curtea concluzionează că prevederile alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului referitoare la **executarea imediată, pînă la adresarea în instanță**, a deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind suspendarea și retragerea licenței contravin nu numai principiilor de bază referitoare la activitatea de întreprinzător, dar și garanțiilor constituționale privind dreptul de proprietate al fondatorilor instituțiilor audiovizualului și protecția acesteia, consacrate în art.46 din Constituție, **reprezentînd „o interferență în dreptul de a se bucura de proprietate”**, avînd în vedere efectul imediat al acestor decizii și, drept urmare, **împiedicarea titularului de a-și continua afacerea, precum și faptul că deținătorul licenței, reieșind din jurisprudența CEDO, are o „speranță rezonabilă și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe”**, pentru care considerente Curtea apreciază ca fiind neconstituționale prevederile contestate în această parte.

## II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 32 COMBINAT CU ARTICOLUL 54 DIN CONSTITUȚIE

63. Autorul sesizării pretinde că norma contestată încalcă dreptul la libera exprimare, garantat de articolul 32 din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvînt, 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”.

### **A. Argumentele autorului sesizării**

64. Autorul sesizării menționează că norma contestată, care în cazul aplicării celei mai dure sancțiuni are drept urmare sistarea imediată a activității radiodifuzorilor, inevitabil încalcă și alte libertăți fundamentale, precum este libertatea de exprimare, prevăzută la articolul 32 din Constituție, articolul 10 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, corelate cu articolul 34 din Constituție.

65. Orice restrângere a libertății de exprimare și de informare nu este justificată dacă nu se poate dovedi în mod convingător că este necesară într-o societate democratică. Trebuie demonstrată existența unei necesități sociale imperioase care a determinat aplicarea acestor limitări asupra exercitării dreptului la libera exprimare.

### **B. Argumentele autorităților**

În opinia scrisă Guvernul face referire la art.32 din Constituție și art.10 din Convenția europeană, care garantează libertatea de exprimare, inclusiv libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Totodată, exercitarea acestor libertăți comportă îndatoriri și responsabilități și poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare într-o societate democratică.

Reprezentanții Parlamentului și Guvernului, în ședința publică a Curții, au susținut că toate pretențiile expuse în sesizare, inclusiv privind încălcarea art.32 din Constituție, sînt nejustificate.

### **C. Aprecierea Curții**

#### *1. Principii generale privind pluralismul în mass-media audiovizuale*

66. Curtea consideră că este necesar să se reamintească principiile generale, derivate din jurisprudența Curții Europene (*Centro Europa 7 S.r.l.*

și *Di Stefano v. Italia*, precitată), privind pluralismul în mass-media audiovizuale:

„129. Așa cum s-a subliniat adesea, nu există democrație fără pluralism. Democrația se „hrănește” din libertatea de exprimare. Ține de esența acesteia să permită propunerea și discutarea unor proiecte politice diverse, inclusiv a celor care pun în discuție modul de organizare actuală a statului, cu condiția ca acestea să nu dăuneze democrației în sine (*Manole și alții c. Moldovei*, § 95, și *Partidul Socialist și alții c. Turciei*, din 25 mai 1998, §§ 41, 45 și 47).

130. În această privință, Curtea observă că, într-o societate democratică, pentru a asigura un pluralism real în sectorul audiovizual, nu este suficient să se prevadă existența a mai multe canale sau posibilitatea teoretică pentru operatorii potențiali de a avea acces pe piața audiovizualului. Trebuie să permită în continuare accesul efectiv la piață, pentru a asigura o diversitate a programelor, care să reflecte cât mai mult posibil varietatea de curente de opinii din societate, căreia aceste programe îi sunt destinate.

131. Libertatea de exprimare, consacrată în alineatul 1 al articolului 10, este unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice, una din condițiile primordiale ale progresului său (a se vedea *Lingens v. Austria*, din 8 iulie 1986, § 41). Libertatea presei și mass-media de știri oferă publicului unul dintre cele mai bune mijloace de a cunoaște și de a aprecia ideile și atitudinile liderilor politici. Este de datoria presei să transmită informații și idei cu privire la aspectele discutate în arena politică, precum și pe cele din alte domenii de interes public. La funcția sa de a disemina informații se adaugă dreptul publicului de a recepta (a se vedea, de exemplu, *Handyside v. Marea Britanie*, din 7 decembrie 1976, § 49, și *Lingens*, precitată, §§ 41-42).

132. Mass-media audiovizuale, cum ar fi radioul și televiziunea, au un rol deosebit de important în această privință. Datorită capacității lor de a transmite mesaje prin sunet și imagine, ele au efecte imediate și mai puternice decât presa scrisă (*Jersild v. Danemarca*, din 23 septembrie 1994, § 31, *Pedersen și Baadsgaard v. Danemarca* [MC], § 79). Funcția radioului și a televiziunii, ca surse obișnuite de divertisment pentru telespectatori și ascultători, în viața lor privată, consolidează impactul acestora (*Murphy v. Irlanda*, § 74).

133. Situația în care o parte a societății economice sau politice poate obține o poziție dominantă în ceea ce privește mass-media audiovizuale și, astfel, să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor, restricționând, în cele din urmă, libertatea lor editorială, subminează rolul fundamental al libertății de exprimare într-o societate democratică, așa cum este garantat de articolul 10 din Convenție, în special, atunci când ea are funcția de a comunica informații și idei de interes general, la care, de altfel, publicul are dreptul (*VGT Tierfabriken Verein gegen v. Elveția*, §§ 73 și 75, a se vedea, de asemenea, *De Geillustreerde v. Țările de Jos*, decizia Comisiei din 6 iulie 1976, § 86). [...]

134. Curtea subliniază că, într-o zonă atât de sensibilă ca mass-media audiovizuale, la obligația negativă de non-interferență se adaugă obligația pozitivă a statului de a pune în aplicare un cadru legislativ și administrativ adecvat pentru a asigura pluralismul efectiv (punctul 130 de mai sus). [...]

135. Curtea Europeană examinează, în fiecare caz în parte, dacă a existat o ingerință din partea autorităților publice în exercitarea dreptului de a „comunica informații și idei” și, în caz afirmativ, dacă ingerința a fost „prevăzută de lege”, a urmărit unul sau

mai multe scopuri legitime și a fost „necesară într-o societate democratică” (*RTBF v. Belgia*, § 117).”

## **b) Existența unei ingerințe**

67. În acest caz, Curtea notează, în primul rând, că dat fiind faptul că scopul procedurii este revocarea, temporară sau permanentă, a autorizației de emisie acordate unui radiodifuzor, aceasta implică în mod incontestabil o ingerință în libertatea de exprimare, garantată de articolul 32 din Constituție și de articolul 10 din Convenția Europeană (a se vedea, între altele, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.Ş. v. Turcia* (nr.2) din 12 octombrie 2010).

68. În scopul de a evalua dacă ingerința este conformă cu aceste dispoziții, Curtea va presupune că aceasta este prevăzută de lege și urmărește un scop legitim, în sensul articolului 10 § 2, și se va concentra asupra examinării problemei dacă aceasta este „necesară într-o societate democratică”.

69. Examinînd această întrebare, Curtea se va referi la principiile generale care decurg din jurisprudența CEDO (a se vedea, printre altele, *Handyside v. Marea Britanie*, din 7 decembrie 1976, § 49, *Radio France și alții v. Franța*, *Gunduz v. Turcia*, § 40, *Giniewski v. Franța*, §§ 44 și 52, și *Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.Ş.*, precitată, §§ 24-28).

70. Curtea reiterează principiile statuate de Curtea Europeană în *Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.Ş.*, precitată:

„[...] în domeniul libertății de exprimare, marja de apreciere de care se bucură statele merge mîna în mîna cu un control european deosebit de strict, în special din cauza importanței, deseori subliniate de Curte, a acestei libertăți. Necesitatea unei eventuale restricții trebuie să fie stabilită într-o manieră convingătoare (*ABC Radio v. Austria*, din 20 octombrie 1997, § 30, *Informationsverein Lentia și alții v. Austria*, din 24 noiembrie 1993, § 35, și *Lombardi Vallauri v. Italia*, § 45).”

71. Pentru a determina dacă acesta a fost cazul în speță, Curtea va încerca să evalueze dacă, în faza administrativă în fața Consiliului Coordonator al Audiovizualului, procedura este de natură a garanta radiodifuzorului protecția oferită în temeiul articolului 10 al Convenției, mai ales dacă ea oferă protecție împotriva arbitrarului, în special ținînd cont de faptul că decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului este executorie, avînd, prin urmare, un impact imediat asupra dreptului radiodifuzorului de a difuza emisiuni.

72. În acest context, avînd în vedere cele constatate la paragrafele 66, 67, 70, 71, Curtea consideră că măsura suspendării sau a retragerii licenței radiodifuzorului este susceptibilă să aducă atingere substanței garanțiilor procedurale de care ar trebui să beneficieze radiodifuzorii în temeiul

articolului 10 al Convenției și este incompatibilă cu principiul statului de drept.

73. În consecință, Curtea consideră că, în circumstanțele specifice ale cazului, o asemenea ingerință în dreptul radiodifuzorilor la libertatea de exprimare nu satisface condiția „de a fi necesară într-o societate democratică” și, prin urmare, este contrară articolului 32 din Constituție și articolului 10 din Convenția Europeană.

74. În fapt, decizia de a „suspenda” licența unui radiodifuzor are același efect ca și „suprimarea” ei.

75. Luînd în considerare faptul că Consiliul Coordonator al Audiovizualului este un organ susceptibil politizării, decizia acesteia de a suspenda sau retrage licența unui radiodifuzor poate duce la instaurarea cenzurii sau autocenzurii, ambele la fel de periculoase pentru libertatea de exprimare și dreptul la informație al publicului.

76. Avînd în vedere importanța deosebită a libertății de exprimare pentru o societate democratică, susceptibilă presiunilor politicului și cenzurii, singura autoritate care este în măsură, conform principiului democratic și constituțional al separației puterilor în stat, să constate că un anumit cetățean a încălcat grav legea, inclusiv prin exercitarea abuzivă a libertății de exprimare, este autoritatea judecătorească, care beneficiază de toate garanțiile de independență.

77. Totuși, Curtea a constatat deja, în temeiul articolului 46 din Constituție, că interferența cu drepturile radiodifuzorului nu are suficiente garanții judiciare, în sensul jurisprudenței sale. Concluzia de mai sus dispensează Curtea de examinarea suplimentară a prevederilor contestate sub aspectul articolului 32 din Constituție, deoarece se poate ajunge doar la aceeași constatare, și aceasta e suficient pentru a concluziona că există o încălcare a acestui articol.

### III. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 20 COMBINAT CU ARTICOLUL 53 DIN CONSTITUȚIE

78. În opinia autorului sesizării, prevederile supuse controlului constituționalității încalcă art.20 din Constituție, potrivit căruia:

“(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

79. Autorul sesizării consideră că prevederile contestate aduc atingere art.53 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

“(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.”

### **A. Argumentele autorului sesizării**

80. Autorul sesizării menționează că Legea Supremă garantează oricărei persoane dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime, nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție. Totodată, este garantat și dreptul cetățeanului de a fi protejat de abuzurile autorităților publice, pe când, prin modificările operate, legiuitorul a limitat dreptul persoanei vătămate la recunoașterea dreptului pretins.

Autorul sesizării nu a afirmat categoric că în cazul sancțiunilor avertizare publică, retragere a dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă, amendă se încalcă accesul la justiție, menționând că, într-adevăr, acestea ar putea fi contestate în instanța de judecată și considerând că executarea, spre exemplu, a amenzii sau avertizării în baza deciziei Consiliului coordonator al audiovizualului nu va avea aceleași consecințe asupra radiodifuzorilor ca suspendarea sau retragerea licenței de emisie, și, în cazul în care vor avea câștig de cauză, evident, instanța îi va repune în drepturi.

### **B. Argumentele autorităților**

81. În cazul când actele administrative aduc atingeri grave drepturilor subiective ale titularilor de licență, aceste acte pot fi atacate în instanța de judecată pentru declararea ilegalității și încasarea prejudiciului material sau moral.

### **C. Aprecierea Curții**

82. Curtea reține că deciziile emise privind aplicarea sancțiunilor sub formă de avertizare publică, retragere a dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă și amendă pot fi contestate în instanța de judecată, astfel persoana având la îndemână mijloacele necesare pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime.

83. În această ordine de idei, Curtea menționează că garantarea dreptului la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești cuprinde dreptul cetățeanului de a introduce o acțiune în instanța judecătorească competentă

și obligația acesteia de a da pe marginea ei o soluție legală, echitabilă și motivată.

84. Potrivit prevederilor art.278 din Codul de procedură civilă, acțiunile în contenciosul administrativ se examinează de instanțele judecătorești respective conform normelor generale ale codului, cu excepțiile și completările stabilite de legislația contenciosului administrativ.

85. Astfel, în corespundere cu prevederile Legii contenciosului administrativ, avînd în vedere că, potrivit Codului audiovizualului, radiodifuzorii și distribuitorii de servicii au dreptul de a contesta în instanța de judecată, pentru exercitarea controlului judiciar al legalității, deciziile Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind aplicarea sancțiunilor: avertizare publică; retragerea dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă; amendă, aceștia pot solicita instanței de contencios administrativ, concomitent cu înaintarea acțiunii, suspendarea executării actului administrativ contestat. Este la discreția instanței dispunerea suspendării actului administrativ și din oficiu, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente.

86. Hotărîrile adoptate de instanța de contencios administrativ sînt susceptibile de atac în instanța ierarhic superioară.

87. Prin urmare, legislația națională asigură radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii accesul la justiție prin posibilitatea contestării în instanța de contencios administrativ a actelor administrative ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea unei sancțiuni ce nu influențează continuarea activității, pentru a fi controlată legalitatea lor în cadrul unui proces judiciar, cu respectarea tuturor principiilor caracteristice unui proces echitabil și asigurarea dublului grad de jurisdicție.

### ***Concluzii***

88. Curtea conchide că alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului în partea ce ține de executarea imediată a deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind aplicarea sancțiunilor sub formă de avertizare publică, retragere a dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă, amendă, cu posibilitatea contestării ulterioare a acestora în instanța de judecată, nu aduce atingere drepturilor privind accesul liber la justiție, la un proces echitabil, inclusiv la apărare, și la un recurs efectiv, fiind în concordanță cu prevederile art.20, 53, 54 din Constituție, precum și cu prevederile actelor internaționale în domeniu.

89. În partea referitoare la devenirea executorie a deciziei Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea sancțiunilor de suspendare a licenței de emisie pentru o anumită perioadă sau de retragere a licenței de emisie de la data adoptării și aducerii la cunoștința

radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați prin scrisoare recomandată, Curtea conchide că alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului încalcă prevederile articolului 46 din Constituție, privind dreptul de proprietate și de protecție a acesteia, și prevederile articolului 1 al Protocolului nr.1 adiționat la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și, prin conexiune, ale articolului 32 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

### HOTĂRĂȘTE:

1. *Se recunosc constituționale* prevederile alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006, în redacția Legii de modificare nr.84 din 13 aprilie 2012, în partea referitoare la devenirea executorie a deciziei Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la *aplicarea sancțiunilor avertizare publică, retragere a dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă, amendă* de la data adoptării și aducerii la cunoștința radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați, prin scrisoare recomandată.

2. *Se declară neconstituționale* prevederile alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006, în redacția Legii de modificare nr.84 din 13 aprilie 2012, în partea referitoare la devenirea executorie a deciziei Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea sancțiunilor de *suspendare a licenței de emisie pentru o anumită perioadă sau de retragere a licenței de emisie* de la data adoptării și aducerii la cunoștința radiodifuzorilor și distribuitorilor de servicii vizați prin scrisoare recomandată.

3. Prezenta hotărâre 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”.

**Președinte**

**Valeria ȘTERBEȚ**

*Chișinău,  
6 decembrie 2012, nr.17  
Dosarul nr. 25a/2012*

## OPINIE SEPARATĂ

*expusă în temeiul art.27 alin.(5)  
din Legea cu privire la Curtea Constituțională  
și art.67 din Codul jurisdicției constituționale*

Prin Hotărîrea nr.17 din 11 decembrie 2012 Curtea Constituțională a examinat prevederile alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului al Republicii Moldova nr.260-XVI din 27 iulie 2006, în redacția Legii nr.84 din 13 aprilie 2012, recunoscându-le constituționale în partea referitoare la devenirea executorie a deciziei Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind sancțiunile *de avertizare publică, retragere a dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă, amendă și neconstituționale* în partea referitoare la devenirea executorie, de la data adoptării, a deciziei Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind sancțiunile de suspendare pentru o anumită perioadă sau de retragere a licenței.

Consider hotărîrea Curții Constituționale nefondată pentru următoarele motive:

1. Analizînd partea descriptivă a hotărîrii, am ajuns la concluzia că, prin modul în care a realizat expunerea, Curtea Constituțională s-a transformat din legislator pasiv în legislator activ, hotărîrea căpătînd caracter de lege interpretativă.

După adoptarea acestei hotărîri, Consiliul Coordonator al Audiovizualului va putea aplica sancțiunile *avertizare publică, retragerea dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă, amendă*, însă nu va putea aplica sancțiunile de *suspendare a licenței de emisie pentru o anumită perioadă sau de retragere a licenței de emisie* pînă Parlamentul nu va modifica legea contestată, în corespundere cu hotărîrea Curții. Or, Codul nu reglementează o altă procedură de aplicare a sancțiunilor, decît cea cuprinsă la alin.(8) al art.38, obligativitatea acestei proceduri fiind prevăzută de art.40 alin.(3) din Codul audiovizualului.

O astfel de abordare ar fi fost justificată numai în cazul unei excepții de neconstituționalitate, prin care ar fi fost solicitată intervenția Curții pentru protecția unui drept al persoanei într-o cauză concretă, aflată pe rolul unei instanțe de drept comun. În excepțiile de neconstituționalitate Curtea poate explica judecătorului modul de interpretare a legii prin prisma Constituției. Prin sesizarea care face obiectul prezentei cauze însă s-a solicitat controlul abstract al constituționalității normei contestate, ce vizează Consiliul Coordonator al Audiovizualului.

2. Hotărîrea Curții generează o incertitudine în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor de *suspendare a licenței de emisie pentru o anumită*

*perioadă sau de retragere a licenței de emisie* de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului. Avînd în vedere faptul că genurile de activitate, supravegheate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului, au un impact social major, hotărîrea Curții face imposibilă stoparea difuzării programelor ce pot aduce prejudicii grave publicului.

3. Consider că în § 59 Curtea a diminuat în mod neîntemeiat impactul social al serviciilor oferite de radiodifuzori. Acest paragraf intră în contradicție cu § 66, în care Curtea Constituțională a invocat aprecierea Curții Europene privind acest impact. Forul european a statuat că radioul și televiziunea au un rol deosebit de important în această privință, datorită capacității lor de a transmite mesaje prin sunet și imagine, ele au efecte imediate și mai puternice decît presa scrisă. Curtea a ignorat argumentele autorităților privind eventualele apeluri la proteste în timpul campaniilor electorale sau în timpul unor evenimente politice, proteste care se pot transforma în acțiuni violente și impun aplicarea neîntîrziată a sancțiunilor în cauză.

Impactul major al serviciilor de radiodifuziune asupra publicului, în viziunea mea, justifică ingerința Parlamentului în exercițiul dreptului de proprietate în scopul de a nu admite „manopere dolosive ale radiodifuzorului de rea-credință, manopere de natură să ducă la crearea sau amplificarea situațiilor care au determinat ingerința”, precum și pentru evitarea unui „risc de producere a unor prejudicii iminent grave pentru public”, pentru care Curtea nu a găsit argumente în § 59 al hotărîrii.

4. În §57 Curtea face o deducție incorectă asupra garanțiilor procedurale oferite de lege împotriva acțiunilor arbitrare ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului și pentru protecția radiodifuzorilor împotriva puterii de apreciere a acestei instituții. Prin această deducție, Curtea a pus la îndoială statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului, care, conform Codului audiovizualului și Hotărîrii Parlamentului nr.433 din 28.12.2006, este o autoritate publică, independența acestuia fiind garantată prin modul de formare și funcționare. La aprecierea importanței și impactului activității Consiliului, Curtea nu a luat în considerare faptul că, fiind reglementat de legea specială, statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului nu este mai puțin important decît statutul Băncii Naționale a Moldovei.

5. Consider nefondată deducția Curții, expusă în §61, conform căreia aplicarea imediată a sancțiunilor de suspendare sau retragere a licenței constituie pentru radiodifuzori „o povară individuală excesivă”. Curtea nu a ținut cont de prevederile alin.(3) al art.38 din Codul audiovizualului, care stipulează că „sancțiunile prevăzute la alin.(1) se aplică gradual”. În viziunea mea, această prevedere este „cheia” unui „just echilibru” între interesele concurente ale societății și interesele radiodifuzorilor,

demonstrând convingător intenția legislatorului, intenție care se încadrează în limitele prevederilor constituționale.

Codul, în alin.(1) art.38, stipulează sancțiunile, ce pot fi aplicate radiodifuzorilor, în următoarea ordine: 1) *avertizare publică*, 2) *retragerea dreptului de a difuza anunțuri publicitare pentru o anumită perioadă*, 3) *amendă*, 4) *suspendarea licenței de emisie pentru o anumită perioadă*, 5) *retragerea licenței de emisie*. Potrivit sensului alin.(3) al art.38 din Cod, Consiliul Coordonator al Audiovizualului nu poate trece peste o sancțiune mai blândă pentru a aplica una mai severă. Țin să menționez că, potrivit alin.(9) al art.38 din Cod, orice sancțiune poate fi contestată de radiodifuzor în instanța de judecată. Astfel, pentru aplicarea sancțiunilor de suspendare și retragere a licenței trebuie să existe cel puțin trei sancțiuni anterioare, legalitatea cărora este recunoscută prin hotărîrea definitivă a instanței de judecată.

Mai mult ca atât, pentru aplicarea ultimei sancțiuni – retragerea licenței – este prevăzută o procedură și mai rigidă. Astfel, conform alin.(3) art.38, „licența de emisie se retrage în condițiile art.27 doar în caz de încălcare gravă și repetată a prevederilor prezentului Cod”. În același context, menționez că sancțiunea de suspendare a licenței, după impactul pe care-l are, nu este similară celei definitive – retragerea licenței, de aceea nu sunt de acord cu opinia Curții expusă în §74.

Avînd în vedere modalitatea de aplicare a sancțiunilor, consider vădite garanțiile procedurale oferite de lege „împotriva arbitrarului” și pentru protecția radiodifuzorilor împotriva puterii de apreciere a Consiliului Coordonator al Audiovizualului. Mai mult ca atât, consider că, prin obligația Consiliului Coordonator al Audiovizualului de a aplica gradual sancțiunile față de radiodifuzori, restrîngerile sub formă de suspendare și retragere a licenței sunt stabilite de legislator „într-o manieră convingătoare”, conform jurisprudenței Curții Europene expusă în cauza *Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.Ş. v. Turcia*, citată în §70 al hotărîrii Curții Constituționale.

6. Sunt de acord cu remarca, pe care o face Curtea, că domeniul financiar are o importanță majoră pentru societate, în care „marja de apreciere a statului presupune dreptul acestuia de a stabili reglementari distincte față de alte domenii similare de reglementare”, însă atunci cînd afirmă că „astfel de măsuri severe, precum suspendarea sau retragerea licenței, trebuie să poată fi apreciate concret de instanța de judecată, prealabil punerii lor în executare”, Curtea nu a ținut cont de faptul că în domeniul bancar legea instituie reguli mult mai dure decît în domeniul audiovizualului. Astfel, în sistemul bancar, în raport cu cel al audiovizualului, nu există sancțiunea preventivă de suspendare a licenței; indiferent de hotărîrea instanței, licența este retrasă irevocabil; retragerea licenței presupune neapărat lichidarea băncii; în cazul retragerii licenței,

doar un grup restrâns de acționari ai băncii are dreptul să se adreseze în instanță. Domeniul audiovizualului are un impact social la fel de mare ca cel bancar, de aceea valoarea unei licențe în acest domeniu nu poate fi diminuată la valoarea unei licențe în domeniul imobiliar, de exemplu. În condițiile în care procedura de retragere a licenței în domeniul audiovizualului nu este atât de rigidă ca în domeniul bancar, consider că restrângerea aplicată de legislator prin prevederile contestate este proporțională cu scopul urmărit și, prin impactul social major al audiovizualului, este necesară într-o societate democratică.

7. Totodată, Curtea nu a luat în considerare faptul că radiodifuzorul, în baza normei contestate, avea posibilitatea reală de a cere în instanța de contencios administrativ suspendarea deciziei CCA privind aplicarea sancțiunilor de suspendare sau retragere a licenței îndată după adoptarea acesteia. De asemenea, în cazul atacării deciziei, instanța putea să adopte din oficiu o încheiere de suspendare a executării deciziei CCA pentru asigurarea acțiunii. Or, referitor la instituțiile bancare, instanța nu are dreptul să adopte o decizie pentru asigurarea acțiunii, deoarece decizia Băncii Naționale de retragere a licenței este irevocabilă.

8. Îmi mențin poziția expusă în opinia separată la Hotărârea nr.15 din 13 septembrie 2011, citată de Curte în §36, în care am susținut că certificatul Institutului Național de Justiție nu poate fi recunoscut un „bun”, în sensul Convenției Europene. Mai mult ca atât, consider că sensul noțiunii de „bun”, cu care se operează în jurisprudența Curții Europene, a fost extins prin jurisprudența Curții Constituționale prea mult, deoarece Curtea Europeană nu recunoaște toate licențele ca fiind un „bun”. În această ordine de idei, consider că licența de emisie ar putea să se încadreze în criteriile categoriei de „bun”, cu rezervele rezultate din pct.6 al prezentei opinii, însă comparația cu certificatul Institutului Național al Justiției, după părerea mea, este inadecvată.

În baza celor expuse, consider că restrângerea prevăzută de alin.(8) al art.38 din Codul audiovizualului al Republicii Moldova trebuia să fie recunoscută de Curtea Constituțională ca una proporțională, necesară într-o societate democratică pentru protecția drepturilor și libertăților altor persoane.

**Victor PUȘCAȘ**  
**Judecător al Curții Constituționale**

**6 decembrie 2012**