

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
despre controlul constituționalității Hotărîrii Parlamentului
Republicii Moldova nr. 1288-XIII din 22 iulie 1997 "Cu privire la
Proiectul individual de reorganizare și privatizare a
Întreprinderii de Stat "Moldtelecom"

Nr.17 din 10.06.98

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.62-65/27 din 09.07.1998

* * *

În numele Republicii Moldova
Curtea Constituțională în componența:

Pavel BARBALAT - președinte
Mihai COTOROBAI - judecător-raportor
Constantin LOZOVANU - judecător
Gheorghe SUSARENCO - judecător
Ion VASILATI - judecător

cu participarea Alionei Balaban, grefier, deputaților în Parlament Victor Stepaniuc, Victor Cecan, președintele Comisiei pentru control și petiții, Eduard Mazur, deputat în Parlamentul de legislatură a XIII-a, Ion Creangă, șeful Direcției juridice a aparatului Parlamentului, reprezentantul Parlamentului, și Stelei Școla, viceministru al telecomunicațiilor și informaticii, reprezentantul Guvernului, călăuzindu-se de art. 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art. 4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 43 din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind controlul constituționalității Hotărîrii Parlamentului Republicii Moldova nr. 1288-XIII din 22 iulie 1997 "Cu privire la Proiectul individual de reorganizare și privatizare a Întreprinderii de Stat "Moldtelecom".*

* "Monitorul Oficial al Republicii Moldova", 1997, nr.67-68, art.563.

Temei pentru examinarea dosarului au servit sesizarea deputaților în Parlamentul de legislatură a XIII-a Eduard Mazur, Mihail Sidorov, Vilei Nosov, Alexandru Nemțev, Victor Stepaniuc, Petru Șornicov, Alexei Gorodinschi, Vasile Gonciar, Nicolae Ștefanet, Valeriu Senic, depusă la 25 noiembrie 1997, și sesizarea deputatului Victor Cecan, depusă la 19 ianuarie 1998, în conformitate cu art. 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale. Prin deciziile Curții Constituționale din 12 ianuarie și 3 februarie 1998, sesizările au fost acceptate spre examinare, conexe într-un singur dosar și incluse în ordinea de zi.

Analizând materialele dosarului, audiind informația judecătorului-raportor și argumentele părților,
Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t :

La 22 iulie 1997 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Hotărîrea nr. 1288-XIII "Cu privire la Proiectul individual de reorganizare și privatizare a Întreprinderii de Stat "Moldtelecom" (în continuare: Hotărîrea Parlamentului; Proiectul individual; Întreprinderea "Moldtelecom"; Societatea "Moldtelecom"), prin care a aprobat proiectul menționat. Hotărîrea Parlamentului a intrat în vigoare la data adoptării. Întru executarea Legii nr. 390-XIII din 15 martie 1995 "Cu privire la Programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996", Proiectul individual prevede modalitățile de reorganizare și privatizare a Întreprinderii "Moldtelecom".

Autorii sesizărilor susțin că unele prevederi ale Proiectului individual, parte integrantă a Hotărîrii Parlamentului, nu sînt conforme normelor constituționale, invocînd următoarele argumente.

Măsurile concrete preconizate în Proiectul individual vin în contradicție cu principiile de bază ale proiectului însuși, cu legile Republicii Moldova, prin urmare cu Constituția țării, ceea ce va avea consecințe negative pentru economia țării, securitatea națională, suveranitatea statului, va leza drepturile și libertățile fundamentale.

Relevând importanța majoră a telecomunicațiilor pentru economie, pentru accelerarea tranziției Republicii Moldova la relațiile de piață, autorii sesizărilor consideră că în cazul în care Societății "Moldtelecom" i se va acorda autorizația exclusivă pînă în anul 2005 pentru serviciile de telecomunicații de bază (titlul III cap. 2 din Proiectul individual), pentru concurență sînt lăsate doar serviciile secundare, care constituie o parte neînsemnată în volumul total al serviciilor de telecomunicații.

După părerea autorilor sesizărilor, înlocuirea monopolului de stat în domeniul telecomunicațiilor cu monopolul Societății "Moldtelecom" cu capital mixt, preconizată în Proiectul individual, constituie o dovadă a ignorării principiului dirijării tranziției ramurii telecomunicațiilor la regimul de concurență.

În context, drept argumente sînt expuse prevederile Proiectului individual, potrivit cărora investitorul străin va asigura un control riguros asupra managementului operațional și va fi protejat prin acordarea dreptului de a desemna un anumit număr de membri ai consiliului de conducere al Societății "Moldtelecom" (titlul V cap.1 lit.f) din Proiectul individual), ceea ce înseamnă că aceasta va fi condusă de o companie străină.

Prevederile sus-menționate ale Proiectului individual, notează autorii sesizărilor, sînt în contradicție cu art. 9 alin.(3), art. 126 alin.(1) și (2) lit.a), b) și c) din Constituția Republicii Moldova, art. 5 alin.1 din Legea nr. 906-XII din 29 ianuarie 1992 "Privind limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței", art. 13 alin.(5) din Legea telecomunicațiilor nr. 520-XIII, adoptată la 7 iulie 1995, cu Legea nr. 390-XIII din 15 martie 1995 "Cu privire la Programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996".

Ei afirmă, de asemenea, că obiectivele de telecomunicații de care dispune Întreprinderea "Moldtelecom" nu sînt altceva decît căi de comunicație și deci, conform art. 127 alin.(4) din Constituție, fac obiectul exclusiv al proprietății publice și nu pot fi privatizate. În Proiectul individual nu se ține seama de obligația statului, consfințită în Constituție, de a asigura secretul scrisorilor, al telegramelor, al altor trimiteri poștale, al convorbirilor telefonice și al celorlalte mijloace legale de comunicare. Astfel se ignorează dreptul fundamental al persoanei la secretul corespondenței (art. 30 din Constituție).

Analizînd Hotărîrea Parlamentului, argumentele expuse în sesizări, cadrul legal existent în domeniu, raportîndu-le la prevederile Constituției, Curtea Constituțională reține următoarele.

Proiectul individual de reorganizare și privatizare a Întreprinderii de Stat "Moldtelecom" cuprinde obiectivele principale în domeniul telecomunicațiilor. Strategia de reorganizare a sectorului de telecomunicații reprezintă:

a) atragerea de noi investiții în sectorul de telecomunicații din surse străine și interne;

b) reorganizarea pe baze comerciale a structurilor operaționale existente (titlul I alin. 1 și 3 din Proiectul individual).

Pentru modernizarea serviciilor telefonice, asigurarea accesului la serviciile de telecomunicații de bază, implementarea de noi servicii Întreprinderea "Moldtelecom", potrivit Proiectului individual, urmează să-și restructureze activitatea și să-și actualizeze metodele manageriale prin reorganizare într-o societate pe acțiuni. Patrimoniul existent al Întreprinderii "Moldtelecom" va constitui cota-parte de 60% a statului în capitalul Societății "Moldtelecom", fondată împreună cu partenerul strategic.

În conformitate cu Hotărîrea nr. 628 din 11 septembrie 1995, Guvernul dirijează procesul de selectare a unui partener strategic pentru Întreprinderea "Moldtelecom" printr-un tender internațional.

Integrarea Societății "Moldtelecom" în cadrul reglementar al ramurii telecomunicațiilor se va efectua prin acordarea unei noi licențe de activitate, în conformitate cu Legea telecomunicațiilor (titlul II cap. 2 din Proiectul individual).

Reglementarea generală a activității ramurii telecomunicațiilor, stipulată în titlul III din Proiectul individual, este bazată pe următoarele principii:

- 1) avantajul existenței unei concurențe libere pe piață;
- 2) necesitatea de a dirija tranziția ramurii telecomunicațiilor de la regimul de monopol de stat la unul de concurență, bazat pe principii economice;
- 3) necesitatea unei investiții inițiale substanțiale pentru a aduce infrastructura de bază a telecomunicațiilor la nivelul standardelor mondiale.

Sumarul reglementării generale a domeniului telecomunicațiilor, expus în titlul III cap. 2 din Proiectul individual, prevede acordarea autorizațiilor exclusive Societății "Moldtelecom" până în anul 2005 pentru activitatea în domeniul telecomunicațiilor internaționale, prestarea serviciilor de telecomunicații de bază în cadrul țării (interurbane și locale) și a altor servicii speciale. În domeniul serviciilor de telecomunicații de bază în cadrul țării, după anul 2005, activitatea va fi deschisă concurenței libere, cu acordarea de licențe pentru operatorii locali de telefonie.

Licența G.S.M. (standard pentru sistemul digital de telefonie mobilă) pentru activitatea în domeniul telefoniei mobile, interconectată la rețeaua publică de telecomunicații, se va acorda în urma unui tender public.

Alte modalități de reglementare a activităților în domeniul telecomunicațiilor prevăd acordarea de licențe fără restricții cantitative, dar cu drepturi limitate (pentru rețelele independente interconectate la rețeaua publică de telecomunicații), sau în funcție de frecvențele radio disponibile (radio paging).

Concurența liberă pentru obținerea licențelor-tip se preconizează pentru activitatea rețelelor care necesită folosirea frecvențelor radio, pentru alte servicii, echipamente terminale, toate acestea fiind condiționate în măsura respectivă de problemele pur tehnice.

Analizînd Hotărîrea Parlamentului, Curtea Constituțională consideră că prevederile Proiectului individual în partea referitoare la obiectivele politicii de ramură, strategia activității de ramură, în special, reorganizarea întreprinderii "Moldtelecom" într-o societate pe acțiuni, procesul de selectare a unui partener strategic pentru întreprinderea "Moldtelecom" prin intermediul unui tender public internațional, aprobarea schemei de reglementare generală a activității ramurii telecomunicațiilor sînt determinate de raporturile economice, sociale existente în țară, sînt adecvate regimului constituțional din Republica Moldova și sînt conforme cadrului legal în domeniu.

Totodată, Curtea constată că nu se înscriu în cadrul legal prevederile Proiectului individual privind reglementarea serviciilor de telecomunicații închise concurenței imediate, asigurarea unui statut special pentru Republica Moldova în sfera politicii corporative generale, transferului drepturilor de proprietate, direcțiilor strategice de activitate ale Societății "Moldtelecom".

Potrivit titlului IV cap.1 din Proiectul individual, măsurile de reorganizare a întreprinderii "Moldtelecom" reprezintă garanția desfășurării eficiente a activităților în ramura telecomunicațiilor, în scopul satisfacerii necesităților beneficiarilor și ale țării în ansamblu. Îmbunătățirile planificate în structura serviciilor, conform prevederilor Proiectului individual, presupun reglementări stricte, dar echilibrate, în special, în ce privește serviciile de telecomunicații închise concurenței imediate, reglementări care să asigure un raport echitabil între mărimea profitului obținut și obiectivul de protecție a categoriilor socialmente vulnerabile de consumatori.

Autorizarea exclusivă pe termen limitat a Societății "Moldtelecom" cu prestarea serviciilor de telecomunicații de bază poate fi justificată

numai cu condiția unei reglementări specifice stricte a activității acesteia (titlul IV cap.1 alin. 1 și 2 din Proiect).

Proiectul individual prevede că reorganizarea, privatizarea și activitatea ulterioară a noii întreprinderi mixte se va desfășura potrivit Legii cu privire la privatizare, altor legi și acte normative în vigoare.

Hotărârea Parlamentului a fost adoptată în baza Legii nr. 390-XIII din 15 martie 1995 "Cu privire la Programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996".* Art. 10 alin. 3 lit.b) din această lege prevede că obiectivele care reprezintă întreprinderi cu caracter unic se privatizează conform unor proiecte individuale, iar în anexa nr. 3 a Legii este prevăzută în mod explicit posibilitatea privatizării întreprinderii "Moldtelecom" în baza unui proiect individual.

* Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 24, art. 283.

Conform art. 45 din Legea nr. 1217-XIII din 25 iunie 1997 "Cu privire la Programul de privatizare pentru anii 1997 - 1998"**, privatizarea patrimoniului întreprinderilor din domeniile de infrastructură care au importanță națională (complexul energetic și de combustibil, transporturile și telecomunicațiile, subramurile gospodăriei comunale, inclusiv de furnizare a apei potabile) se efectuează în baza proiectelor individuale, aprobate de Parlament, la propunerea Guvernului. Includerea întreprinderii "Moldtelecom" în Lista întreprinderilor care se privatizează pe baza unor proiecte individuale aprobate de Parlament (parte integrantă a Programului de privatizare) demonstrează importanța acestei întreprinderi pentru economia națională a Republicii Moldova.

** Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.59-60, art.518.

Art. 126 alin.(2) din Constituție prevede că statul trebuie să asigure reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii. În acest scop Parlamentul a adoptat Legea nr. 390-XIII din 15 martie 1995 "Cu privire la Programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996", act normativ ale cărui prevederi au servit ca bază pentru adoptarea Hotărârii Parlamentului "Cu privire la Proiectul individual de reorganizare și privatizare a întreprinderii de Stat "Moldtelecom".

Totodată, potrivit art. 10 din Legea nr. 845-XII din 3 ianuarie 1992 "Cu privire la antreprenoriat și întreprinderi" în redacția Legii nr. 1167-XIII din 30 aprilie 1997 "Pentru modificarea și completarea unor acte legislative", întreprinderea este în drept să practice genuri de activitate, cu excepția celor interzise de lege. Or, prestarea serviciilor telegrafice, serviciilor de telecomunicații internaționale este permisă exclusiv întreprinderilor de stat.

Deoarece reorganizarea întreprinderii "Moldtelecom" prevede formarea în baza acesteia a unei societăți pe acțiuni (întreprinderi mixte), este nejustificată din punct de vedere constituțional prevederea Proiectului individual (p.1 cap.2 titlul III al Proiectului), conform căreia Societății "Moldtelecom" i se acordă autorizație exclusivă pentru activitatea în domeniul telecomunicațiilor internaționale pînă în anul 2005.

Conform art. 9 alin.(3), art. 126 alin.(1) și (2) lit.b) din Constituție, factorii de bază ai economiei sînt piața, libera inițiativă economică, concurența loială, iar proprietatea privată și proprietatea publică sînt antrenate în concurență liberă. Statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție.

Aceste dispoziții constituționale nu sînt respectate în p. 1, 2 și 3 cap. 2 titlul III din Proiectul individual, potrivit cărora drepturile la serviciile de telecomunicații de bază în cadrul țării (interurbane și locale) se acordă pînă în anul 2005 în exclusivitate Societății

"Moldtelecom", iar dreptul pentru activitatea în domeniul telefoniei și radiotelefoniei mobile va fi obținut prin acordarea unei singure licențe G.S.M. în urma unui tender public.

Conform art. 5 din Legea nr. 906-XII din 29 ianuarie 1992 "Privind limitarea activității monopoliste și dezvoltarea concurenței", organelor puterii și ale administrației li se interzice să adopte acte și (sau) să întreprindă acțiuni îndreptate spre limitarea independenței agenților economici, spre crearea de condiții discriminatorii sau, dimpotrivă, favorabile activității unor anumiți agenți economici, dacă asemenea acte sau acțiuni conduc sau pot conduce la limitarea concurenței și (sau) la lezarea intereselor agenților economici. Li se interzice, de asemenea, să împiedice activitatea agenților economici într-un anumit domeniu, cu excepția cazurilor prevăzute de legislație.

Raportate la prevederile Constituției Republicii Moldova (art. 9, 126, 127 alin.(1) și (2) privind economia de piață, libertatea și ocrotirea formelor de proprietate, protecția concurenței loiale, sintagma "în special, în ce privește serviciile de telecomunicații închise concurenței imediate" din alin. 1 cap. 1 titlul IV și p.e) alin. 3 cap. 1 titlul V din Proiectul individual, care stipulează că statutul Societății "Moldtelecom" va asigura Republicii Moldova un statut special, inclusiv dreptul de veto în special asupra politicii corporative generale, transferului drepturilor de proprietate (care urmează să fie definite cu exactitate), precum și asupra direcțiilor strategice de activitate, sînt nejustificate.

Potrivit art. 127 alin.(4) din Constituție, căile de comunicație fac obiectul exclusiv al proprietății publice. Art. 32 alin.(3) din Legea "Cu privire la Programul de stat de privatizare pentru anii 1995-1996" stabilește și unele restricții la efectuarea privatizării. Potrivit acestei legi, în domeniul telecomunicațiilor nu se privatizează stațiile telefonice orășenești și raionale, radioul, televiziunea, sistemele de telecomunicații prin radiorelee, unitățile poștale, care constituie un sistem de telecomunicații unic de stat.

Această prevedere este în deplină conformitate cu art. 3 alin.(4) din Legea telecomunicațiilor, care stipulează că mijloacele și rețelele de telecomunicații care sînt proprietate de stat se determină de actele normative corespunzătoare.

Conform art. 5 alin.(1), art. 7 și art. 8 din Legea telecomunicațiilor, Ministerul Comunicațiilor și Informaticii este autoritatea care reglementează domeniul telecomunicațiilor și promovează politica Guvernului în domeniul telecomunicațiilor civile prin elaborarea strategiei activității de ramură.

Prin urmare, legile sus-menționate indică atît obiectul exclusiv al proprietății publice în domeniul telecomunicațiilor - mijloacele și rețelele care nu sînt pasibile privatizării, cît și organul de stat autorizat de către Guvern să administreze telecomunicațiile - Ministerul Comunicațiilor și Informaticii. În aceste condiții, privatizarea celorlalte mijloace de telecomunicații, inclusiv a patrimoniului Societății "Moldtelecom", se încadrează în prevederile constituționale vizînd acest domeniu.

La încheierea procesului de privatizare, acțiunile Societății "Moldtelecom" ce reprezintă cota Republicii Moldova vor fi păstrate la Ministerul Privatizării și Administrării Proprietății de Stat (titlul VI, alin. 2 din Proiectul individual).

Prevederile Proiectului individual nu încălcă normele constituționale, potrivit cărora statul asigură secretul scrisorilor, al telegramelor, al altor trimiteri poștale, al convorbirilor telefonice și al celorlalte mijloace legale de comunicare (art. 30 din Constituție). Acest obiectiv major - protejarea drepturilor omului (consumatorului) - este asigurat prin normele art. 4 și art. 34 din Legea telecomunicațiilor, titlul VI (cadrul legal) al Proiectului individual, art. 135 Cod penal. Aceste norme stabilesc în mod expres obligațiile persoanelor care activează în domeniul telecomunicațiilor, interdicțiile asupra conectării neautorizate, organele abilitate cu funcții de control și asigurarea confidențialității convorbirilor, precum și sancțiunile

pentru încălcarea acestor norme.

Din cele menționate rezultă că prevederile Proiectului individual nu contravin dispozițiilor art. 30 din Constituție.

Este conformă art. 126 din Constituție și prevederea Proiectului individual privind dreptul pe care și-l rezervă Guvernul de a vinde investitorului strategic o cotă suplimentară de 15% din acțiunile pe care le deține în noua societate "Moldtelecom" (9% din totalul acțiunilor ei), deoarece protejarea intereselor naționale în domeniu va fi asigurată prin deținerea de către stat a cotei - părți de 51 la sută din acțiunile Societății "Moldtelecom".

Curtea Constituțională apreciază ca neîntemeiate argumentele invocate de autorii sesizărilor în sprijinul neconstituționalității prevederilor Proiectului individual privind originea investitorului, conducerea Societății "Moldtelecom", participarea cetățenilor Republicii Moldova la privatizare, la formula desfășurării tenderului, ele avînd un caracter ipotetic.

Pentru motivele arătate, în temeiul art. 140 alin.(2) din Constituție, art. 1 alin.(3), art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 62 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale,

Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Recunoaște constituțională Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1288-XIII din 22 iulie 1997 "Cu privire la Proiectul individual de reorganizare și privatizare a întreprinderii de stat "Moldtelecom", cu excepția prevederilor din Hotărîrea Parlamentului enumerate în pct. 2 al prezentei hotărîri.

2. Recunoaște neconstituționale următoarele prevederi din Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1288-XIII din 22 iulie 1997 "Cu privire la Proiectul individual de reorganizare și privatizare a întreprinderii de Stat "Moldtelecom" :

a) punctele 1, 2, și 3 cap. 2 titlul III din Anexa la Hotărîrea Parlamentului;

b) sintagma "în special, în ce privește serviciile de telecomunicații închise concurenței imediate" cuprinsă în alin. 1 cap.1 titlul IV din Anexa la Hotărîrea Parlamentului;

c) punctul e) alin.3 cap. 1 titlul V din Anexa la Hotărîrea Parlamentului.

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

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Pavel BARBALAT

Chișinău, 10 iunie 1998.
Nr. 17