

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
despre controlul constituționalității art. 23/1 alin.(2) din
Legea audiovizualului nr.603-XIII din 3 octombrie 1995*

Nr.42 din 14.12.2000

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.163-165/46 din 29.12.2000

* * *

* M.O., 1995, nr.70, art.798.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Gheorghe SUSARENCO - președinte
Nicolae CHISEEV - judecător
Constantin LOZOVANU - judecător-raportor
Ion VASILATI - judecător

cu participarea Ludmilei Zadorojnîi, grefier, Ion Morei, deputat în Parlament, autor al sesizării, Mihai Petrachi, reprezentantul Președintelui Republicii Moldova, autor al sesizării, Ion Creangă, reprezentantul permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională, în prezența lui Arhip Cibotaru, reprezentantul Consiliului Coordonator al Audiovizualului, călăuzindu-se de 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 art. 23/1 alin.(2) din Legea audiovizualului nr.603-XIII din 3 octombrie 1995, introdus prin Legea nr.1077-XIV din 22 iunie 2000 "Privind completarea Legii audiovizualului"*** .

** M.O., 2000, nr.94-97, art.678.

Temei pentru examinarea dosarului au servit sesizările deputatului în Parlament Ion Morei și a Președintelui Republicii Moldova, depuse, consecutiv, la 3 și 15 august 2000, în conformitate cu art.24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 14 septembrie 2000 sesizările au fost acceptate spre examinare, conexe într-un dosar și înscrise în ordinea de zi.

În procesul examinării prealabile au fost solicitate puncte de vedere Parlamentului, Guvernului, Ministerului Justiției, Ministerului Culturii, Ministerului Transporturilor și Comunicațiilor, Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Companiei de Stat "Teleradio-Moldova" și Agenției Naționale pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică.

Analizînd materialele dosarului, audiind informația judecătorului-raportor și argumentele părților,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

a c o n s t a t a t :

1. La 22 iunie 2000 Parlamentul a adoptat Legea nr.1077-XIV "Privind completarea Legii audiovizualului", prin care în Legea audiovizualului nr.603-XIII din 3 octombrie 1995 a completat titlul capitolului IV și a adăugat, după articolul 23, un nou articol - 23/1.

Conform alineatului (1) al art.23/1, retransmiterea programelor audiovizuale din țări străine prin rețele de comunicații audiovizuale și

emițătoare proprietate de stat se efectuează de către instituțiile audiovizualului, publice sau private, în bază de licență de emisie și, după caz, de licență tehnică sau de contract de închiriere a rețelelor de comunicații audiovizuale și a emițătoarelor.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că instituția audiovizualului nu poate îmbina retransmiterea cu conceperea, producerea și emiterea de programe audiovizuale originale pe frecvențele (canalele) pe care se efectuează retransmiterea programelor din țări străine, excepție făcând publicitatea comercială.

2. Autorii sesizărilor contestă prevederile art. 23/1 alin.(2) din Legea audiovizualului și susțin că acestea contrazic dispozițiile constituționale cuprinse în art.8 alin.(1), art.32 alin.(1), art.33 alin.(1) și (3), art.34 alin. (1), (2), (4) și (5) din Constituție, conform cărora libertatea creației artistice și științifice este garantată, iar statul contribuie la păstrarea, dezvoltarea și propagarea realizărilor culturii și științei, naționale și mondiale.

Autorii sesizărilor consideră că normele contestate violează libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea de exprimare în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. De asemenea, în opinia lor, este lezat dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public. Totodată, ei susțin că prin modificările operate, creația și mijloacele de informare publică, de stat sau private, în care se înscriu instituțiile audiovizualului, sînt supuse neîntemeiat cenzurii din partea statului.

3. Pentru a stabili conformitatea normelor contestate cu Constituția, Curtea consideră necesar să le examineze în lumina următoarelor dispoziții constituționale: art.4 alin.(1), conform căruia 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. 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; art.8 alin.(1), care prevede că Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional; art.16 alin.(2), care garantează egalitatea tuturor cetățenilor Republicii Moldova în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială; art.32 alin.(1), ce garantează oricărui cetățean libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil; art.33, ce consfințește și garantează libertatea creației artistice și științifice, precum și obligația statului de a contribui la păstrarea, dezvoltarea și la propagarea realizărilor culturii și științei, naționale și mondiale; art.34, care prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public. În același timp autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal, iar mijloacele de informare publică, de stat sau private, sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

Curtea Constituțională consideră oportun, de asemenea, să raporteze dispozițiile contestate la prevederile Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, și ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la 4 noiembrie 1950 la Roma* .

* Tratatate internaționale, v. 1.

4. În Hotărîrea nr.19 din 16 iunie 1998 "Privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.603-XIII din 3 octombrie 1995, Legii nr.1399-XIII din 5 decembrie 1997, Hotărîrii Parlamentului nr.1383-XIII din 26 noiembrie 1997 și Hotărîrii Parlamentului nr.1385-XIII din 26 noiembrie 1997"*** Curtea Constituțională a apreciat că "dreptul la informație este un drept fundamental al persoanei, deoarece dezvoltarea persoanei în societate, exercitarea libertăților prevăzute de Constituție, inclusiv libertatea gândirii, a opiniei, a creației, a exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil, presupune și posibilitatea de a recepționa informații asupra vieții sociale, politice, economice, științifice, culturale etc.".

** M.O., 1998, nr. 66-68, art. 28.

În preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului libertatea de exprimare a fost proclamată drept cea mai înaltă aspirație a omului. Potrivit Declarației, exercițiul acestui drept înseamnă că ființele umane vor beneficia de libertatea cuvîntului și a convingerilor, vor fi eliberate de teroare și de mizerie. Art.19 din Declarație statuează că orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, ceea ce implică dreptul de a nu fi tulburat pentru opiniile sale și acela de a căuta, de a primi și de a răspîndi, fără considerații de frontieră, informații și idei prin orice mijloc de exprimare.

Acest enunț cu caracter de principiu a fost dezvoltat în art.19 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care, pe lîngă libertățile menționate, stabilește îndatoriri și răspunderi speciale. Libertatea de exprimare, se menționează în acest articol, nu poate fi supusă decît numai restricțiilor stabilite în mod expres prin lege și care sînt necesare:

a) respectării drepturilor sau reputației altora;
b) apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice.

O amplă reglementare a libertății de opinie și exprimare se conține în art.10 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. În pct.1 al art.10 se specifică că libertatea de exprimare este exercitată fără amestecul autorităților publice. Totodată, se admite supunerea societăților de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.

Art.32 alin.(2) și (3) și art.34 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova prevăd cazurile și condițiile de instituire a unor restricții limitate asupra libertății de exprimare sau dreptului la informație.

În context, Curtea relevă că legislația privind instituirea unor asemenea restricții limitate trebuie să fie accesibilă, să nu conțină ambiguități, să fie expusă pentru un domeniu strict delimitat și de o manieră care să permită sesizarea clară a caracterului legal sau ilegal al acțiunilor individului.

5. Problema supusă controlului constituționalității este reglementată și de legislația națională. Astfel, Legea presei, adoptată la 26 octombrie 1994 (cu modificările ulterioare)***, în art.1 alin.(1) prevede că statul garantează tuturor persoanelor dreptul la exprimarea liberă a opiniilor și ideilor, la informarea veridică asupra evenimentelor din viața internă și cea internațională prin intermediul publicațiilor periodice și al agențiilor de presă, care își desfășoară activitatea în condițiile pluralismului politic, precum și respectarea legislației cu privire la drepturile de autor.

*** M.O., 1995, nr.2, art.12.

Legea audiovizualului de asemenea conține norme ce garantează respectarea strictă a drepturilor și libertăților constituționale ale omului. Această lege reglementează activitatea companiilor, studiourilor, posturilor, organizațiilor și altor agenți din domeniul audiovizualului și determină principiile juridice, economice și organizatorice de activitate ale acestora.

Potrivit art. 1 din această lege, instituția audiovizualului este persoană juridică, care concepe, produce și emite programe audiovizuale.

Art.8 din aceeași lege stabilește dreptul instituțiilor audiovizuale, publice sau private, de a închiria rețele de comunicații audiovizuale, indiferent în a cărui proprietate se află, precum și dreptul de a avea în proprietate stații de emisie și linii pentru transmiterea programelor audiovizuale. Conform art. 10, comunicația audiovizuală în domeniul televiziunii și cel al radiodifuziunii se face în baza licenței de emisie și a deciziei de autorizare, eliberare în condiții legale.

Legea citată stipulează de asemenea procedura de eliberare a licențelor de emisie și de acordare a deciziilor de autorizare pentru instituțiile audiovizualului, publice sau private, care trebuie să asigure pluralismul de opinii, tratarea egală a participanților la concurs, favorizarea liberei concurențe, a creației și a producției audiovizuale naționale, independența și imparțialitatea programelor difuzate.

6. Raportînd prevederile art. 23/1 alin. (2) din Legea audiovizualului la normele juridice cuprinse în actele internaționale și în legislația națională, precum și la jurisdicția constituțională ce reglementează problema abordată în sesizare, Curtea apreciază că interdicția de a îmbina retransmiterea cu conceperea, producerea și emiterea de programe audiovizuale originale pe frecvențele (canalele) pe care se efectuează retransmiterea programelor străine, exceptînd publicitatea comercială, impusă instituțiilor audiovizualului din stat, vine în contradicție cu dispozițiile privind exercitarea libertății de opinie și de exprimare, a dreptului de a căuta, a primi și a răspîndi informații și idei prin orice mijloace de informare, indiferent de frontiere.

Curtea relevă că această interdicție nu este justificată și contrazice principiile general acceptate, 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.

Totodată, Curtea apreciază că prevederile art.23/1 alin.(2), contestate de către autorii sesizărilor, contravin și capitolului IX din Legea audiovizualului, intitulat "Colaborarea internațională", potrivit căruia relațiile de colaborare internațională în domeniul audiovizualului se efectuează în baza acordurilor și convențiilor încheiate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului sau de instituțiile audiovizuale din Republica Moldova cu organizații similare străine, care convin asupra condițiilor și modului de recepție și retransmitere a programelor din țările străine, inclusiv asupra faptului îmbinării lor cu programe audiovizuale originale.

Curtea observă că atît publicitatea comercială, cît și emisiunile (filmele) și programele realizate de instituțiile audiovizualului constituie genuri de creație intelectuală și se subsumează dreptului de autor. Art.7 din Legea cu privire la proprietate nr.459-XII din 22

ianuarie 1991* prevede că produsele activității intelectuale a cetățenilor fac obiectul dreptului de proprietate. Potrivit dispozițiilor art.9 alin.(1), art.46 alin.(1), art.127 alin.(1) și (2) din Constituție, dreptul la proprietate, inclusiv la proprietatea privată, și protecția acesteia sînt garantate. Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

* Monitorul Parlamentului Republicii Moldova, 1991, nr.3-4-5-6, art.22.

Conform art. 33 din Constituție, libertatea creației artistice și științifice este garantată. Dreptul cetățenilor la proprietatea intelectuală, interesele lor materiale și morale ce apar în legătură cu diverse genuri de creație intelectuală sînt apărate de lege.

Prin urmare, de acest drept beneficiază și lucrătorii de creație organizați într-o instituție a audiovizualului. Autorizînd publicitatea comercială și interzicînd instituțiilor audiovizuale emiterea de programe originale în procesul de retransmitere a programelor din țările străine, legiuitorul a încălcat dispozițiile constituționale menționate mai sus privind protecția egală a proprietății, indiferent de titularul acesteia.

Interdicția cuprinsă în norma contestată nu poate fi justificată nici prin prevederile art. 54 din Constituție referitoare la restrîngerea unor drepturi sau a unor libertăți, deoarece nu se încadrează în nici una din ele.

În plus, din textul Legii audiovizualului rezultă că legiuitorul tratează inegal subiecții audiovizualului. Or, potrivit art.23 alin.(2) și art.24 alin.(1) lit.a) din Legea audiovizualului, instituțiile audiovizualului care au dreptul de a retransmite programe recepționate prin satelit sînt obligate să retransmită și programe ale audiovizualului național, iar cele care prestează servicii de comunicație audiovizuală distribuită prin cablu - au dreptul de retransmisiune a programelor difuzate pe cale radioelectrică terestră sau prin satelit, retransmisiune a programelor audiovizuale înregistrate prin diverse mijloace, precum și de difuzare a programelor de concepție proprie.

Republica Moldova, devenind membru al Organizației Națiunilor Unite, al Consiliului Europei și al altor organisme internaționale, și-a asumat obligația de a respecta clauzele tratatelor la care este parte și de a-și baza relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional. Mai mult, după ratificarea de către Republica Moldova a Convenției europene pentru drepturile omului, pentru țara noastră a devenit obligatorie și jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Practica Curții Europene demonstrează că statele pot reglementa, printr-un sistem de licențe, organizarea radioteledifuziunii pe teritoriul lor, în special aspectele tehnice ale emisiunilor, însă ele nu pot impune restricții asupra conținutului acestora, cu excepția restricțiilor legal stabilite asupra libertății de exprimare.

Potrivit Legii telecomunicațiilor nr. 520-XIII din 7 iulie 1995 (cu modificările ulterioare)***, Ministerul Transporturilor și Comunicațiilor realizează politica în domeniul pe care îl gestionează prin garantarea accesului liber la transmiterea informațiilor prin rețelele de telecomunicații publice, indiferent de forma lor de proprietate (art. 7 alin. (2), iar Agenția Națională pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică efectuează reglementarea de profil prin asigurarea condițiilor egale de acces la rețelele de telecomunicații și informatică pentru toți utilizatorii, precum și prin

garantarea accesului liber la transmiterea informațiilor prin rețelele de telecomunicații și informatică publice, la fel indiferent de formele lor de proprietate (art. 9 alin. (1)).

** M.O., 1995, nr. 65-66, art. 713.

Respectarea acestor reglementări este impusă și de obligațiunile pe care și le-a asumat Republica Moldova aderînd la Uniunea Europeană de Radioteleviziune (Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 96-XIII din 12 mai 1994*) și ratificînd Constituția Uniunii Internaționale de Telecomunicații și Convenția Uniunii Internaționale de Telecomunicații, semnate la 22 decembrie 1992 la Geneva (cu Instrumentele de modificare ale acestora) (Hotărîrea Parlamentului nr. 993-XIII din 15 octombrie 1996)**.

* Tratatate internaționale, v. 7.

** Tratatate internaționale, v.11.

Curtea observă că normele contestate au un conținut ambiguu, ceea ce permite o interpretare arbitrară a subiecților care cad sub incidența acestor restricții. Or, instituțiile private ale audiovizualului, în calitatea lor de subiecți, activează în baza licenței de emisie, eliberată de Consiliul Coordonator al Audiovizualului, potrivit statutului instituției și acordurilor de colaborare cu instituțiile similare din statele străine, cu care sînt coordonate atît programele retransmise, cît și cele originale. Potrivit art. 1 alin. (4) din Legea audiovizualului, acestea, fiind create în baza capitalului integral privat sau majoritar privat, au scopul de a reflecta interesele unei persoane sau ale unui grup de persoane.

Curtea Europeană a dezavuat monopolul de emisie al statului și guvernului, apreciînd că restricționarea nu mai poate fi justificată prin disponibilități limitate de frecvențe, dat fiind progresul vertiginos al mijloacelor tehnice în domeniu.

Potrivit Principiilor de la Johannesburg privind siguranța națională, libertatea de exprimare și accesul la informație (adoptate la 1 octombrie 1995), o restrîngere nu este legitimă cînd este justificată prin motive de siguranță națională, dacă adevăratul său scop sau efect demonstrabil este de a proteja interese fără legătură cu siguranța națională, de exemplu, protejarea unui guvern de opinii ori acțiuni care l-ar deranja sau de dezvăluirea greșelilor sale, sau ascunderea de informații referitoare la funcționarea instituțiilor sale publice, sau stabilirea unei anumite ideologii, sau suprimarea frămîntărilor de natură economică.

Legea nr. 1077-XIV din 22 iunie 2000 prin care în Legea audiovizualului a fost adăugat art. 23/1, nu a ținut cont nici de prevederile Legii privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11 mai 2000***, care, în art. 2, formulează următoarele obiective:

*** M.O., 2000, nr. 88-90, art. 664.

- eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice;

- stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

Nu au fost luate în considerare nici obiectivele Concepției susținerii de către stat și promovării mijloacelor de informare în masă în anii 1999-2003, adoptată prin Hotărîrea Parlamentului nr. 277-XIV din 11 februarie 1999****, care își propune următoarele obiective:

**** M.O., 1999, nr. 22-23, art. 99.

a) realizarea deplină și respectarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova, prevăzute în art. 19 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, în art. 10 al Convenției Europene, în art. 32 și art. 34 ale Constituției Republicii Moldova, ce vizează libertatea opiniei și a exprimării, precum și dreptul la informație;

b) crearea unor condiții decente pentru sistemul mass-media în activitatea acestuia de acumulare și difuzare a diverselor informații de interes public în scopul realizării - eficiente și integrale - a misiunii sociale a presei;

c) stabilirea unui regim echitabil de activitate pentru mass-media de informare și opinie, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, respectându-se dreptul consumatorului de a-și alege furnizorul de informații în gama diversă și pluralistă a presei.

Avînd în vedere întregul ansamblu al reglementărilor juridice în domeniu, Curtea relevă că sistemul de mijloace de informare în masă este un element indispensabil al societății democratice. Aceste mijloace trebuie să fie puse la dispoziția publicului și accesul la ele trebuie să se facă ușor, ele trebuie să reflecte caracterul pluralist al societății căreia îi servesc și nu trebuie să fie controlate, în regim de monopol, de nici un grup de persoane sau de interese, să nu fie aservite vreunei ideologii. Ele trebuie să furnizeze informații imparțiale, pentru ca cetățenii să poată să-și formeze, în cunoștință de cauză, o opinie clară despre viața socială, economică și politică a țării. În cazul în care instituțiile audiovizualului nu respectă dispozițiile legii, acestea sînt pasibile de măsuri de constrîngere legale, cu dreptul de contestare în justiție.

Pentru considerentele expuse, Curtea apreciază interdicția stabilită prin art.23/1 alin.(2) din Legea audiovizualului ca o tentativă de instituire a cenzurii asupra programelor originale, ceea ce contravine dispozițiilor art.34 alin.(5) din Constituție.

Pentru motivele arătate și avînd în vedere că art.23/1 alin.(2) din Legea audiovizualului, în redacția Legii nr.1077-XIV din 22 iunie 2000, a fost adoptat prin derogare de la dispozițiile art.4, 8, 9, 16, 32, 33, 34, 46, 127 din Constituție, Curtea califică aceste norme drept neconstituționale.

În temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.62 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Declară neconstituțional art.23/1 alin. (2) din Legea audiovizualului nr.603-XIII din 3 octombrie 1995 în redacția Legii nr.1077-XIV din 22 iunie 2000 "Privind completarea Legii audiovizualului".

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".

PREȘEDINTE

Gheorghe SUSARENCO

Chișinău, 14 decembrie 2000.

Nr. 42.