



DECIZIE

despre sistarea procesului pentru controlul constituționalității art.26 alin.(1) lit.a)
din Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor
de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, aprobat prin Hotărârea
Parlamentului nr.433-XVI din 28 decembrie 2006

nr. 4 din 06.10.2009

Monitorul Oficial nr.156/19 din 16.10.2009

* * *

Curtea Constituțională în componența:

Dumitru PULBERE – președinte
Alina IANUCENCO – judecător
Victor PUȘCAȘ – judecător-raportor
Petru RAILEAN – judecător
Elena SAFALERU – judecător
Valeria ȘTERBEȚ – judecător

grefier Aliona Balaban, cu participarea lui Vladislav Roșca, Oleg Gutium, reprezentanți ai autorilor sesizării, Ion Creangă, reprezentant al Parlamentului, 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.26 alin.(1) lit.a) din Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.433-XVI din 28 decembrie 2006.

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea deputaților în Parlament Victor Osipov și Leonid Bujor, depusă la 24 aprilie 2009, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 lit.a) și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 11 mai 2009 sesizarea a fost acceptată pentru examinare în fond.

În procesul examinării preliminare a sesizării Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Justiției, Procuraturii Generale, Consiliului Coordonator al Audiovizualului, Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania “Teleradio-Moldova”, Agenției Naționale pentru Protecția Concurenței, Centrului Independent de Jurnalism, Uniunii Jurnaliștilor, Facultății de jurnalism a USM, Consiliului de observatori al IPNA Compania “Teleradio-Moldova”.

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

A CONSTATAT:

1. La 27 iulie 2006, prin Legea nr.260-XVI, Parlamentul a adoptat Codul audiovizualului al Republicii Moldova.¹ Art.24 din Codul audiovizualului stipulează: “Licența de emisie se prelungește de drept radiodifuzorului, la solicitare, *dacă acesta a activat în conformitate cu prevederile prezentului Cod și a respectat, pe parcursul termenului de validitate a licenței de emisie, condițiile prevăzute în ea*”.

¹ M.O., 2006, nr.131-133, art.679.

La 28 decembrie 2006 Parlamentul a adoptat Hotărârea nr.433-XVI “Cu privire la aprobarea statutului, a structurii organizatorice și a efectivului-limită ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului”² (în continuare – Hotărârea nr.433-XVI), prin art.1 aprobând statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului, pe care l-a inserat în anexa nr.1. În aceeași anexă a inclus și *Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de*

retransmisie (în continuare – Regulamentul). Structura organizatorică a Consiliului Coordonator al Audiovizualului, aprobată prin art.1 al Hotărârii nr.433-XVI, a fost inclusă în anexa nr.2.

² M.O., 2006, nr.6-9, art.9.

Potrivit prevederilor art.26 alin.(1) din Regulament: “După expirarea termenului de valabilitate a licenței de emisie, la solicitarea radiodifuzorului, licența poate fi prelungită de drept, cu respectarea următoarelor condiții:

- a) licența de emisie a fost obținută în temeiul Codului audiovizualului;
- b) activitatea anterioară a fost desfășurată în conformitate cu prevederile Codului audiovizualului;
- c) au fost respectate condițiile prevăzute în licența de emisie pe parcursul termenului de valabilitate a acesteia”.

2. Autorii sesizării consideră că prevederea art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament vine în contradicție cu dispozițiile art.22, art.54 și art.72 din Constituție, invocând următoarele argumente: conform prevederilor Codului audiovizualului, radiodifuzorii dispun de dreptul de a le fi prelungite licențele eliberate în baza Legii audiovizualului, drept limitat prin Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, care este un act normativ subordonat legii; la data intrării în vigoare a Legii audiovizualului Parlamentul a hotărât că relațiile legate de eliberarea licențelor de emisie trebuie să fie reglementate prin lege organică; potrivit principiului de drept civil, dreptul subiectiv constituit în baza unei legi anterioare nu poate fi atins de cel născut în baza unei legi posterioare.

3. Examinînd prevederea contestată sub raportul dispozițiilor constituționale și ale legislației în domeniu, Curtea reține că audiovizualul constituie o componentă esențială a oricărei societăți democratice și un atribut indispensabil al oricărei formațiuni statale. În urma dezvoltării tehnologiilor informaționale audiovizualul a devenit cel mai persuasiv și puternic mijloc de informare în masă, avînd impact asupra gândirii și comportamentului oamenilor, al colectivităților întregi.

În activitatea sa audiovizualul interacționează cu garanțiile de exercitare a unei game largi de drepturi constituționale: de la dreptul de proprietate al fondatorilor instituțiilor audiovizualului pînă la dreptul persoanei de acces la valorile culturale ale societății. Imposibilitatea accederii libere la fluxul de informații și de opinii îngrădește exercițiul drepturilor constituționale ale persoanei.

În acest sens, precum și pentru reglementarea relațiilor în continuă evoluție din domeniul audiovizualului, Constituția Republicii Moldova garantează persoanelor aflate sub jurisdicția sa un șir de drepturi constituționale, care necesită a fi asigurate de către autoritățile publice. Astfel, pe de o parte, Constituția, vizînd radiodifuzorii, în art.32 garantează oricărui cetățean libertatea gândirii, a opiniei și a exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil; în art.33 interzice cenzura creației; în art.34 alin.(5) pune sub interdicție cenzura mijloacelor de informare publică. În aceeași ordine de idei, Constituția obligă mijloacele de informare în masă să excludă prejudicierea măsurilor de protecție a cetățenilor și a siguranței naționale.

Pe de altă parte, Constituția în art.34 statuează dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public, iar în art.33 alin.(3) obligă statul să contribuie la păstrarea, la dezvoltarea și la propagarea realizărilor culturii și științei, naționale și mondiale, determinîndu-l astfel să asigure nu numai libertatea creației artistice și științifice, dar și accesul la această creație, care poate fi realizat prin instituțiile audiovizualului.

Multitudinea sferelor de implicare a audiovizualului și interacțiunea acestuia cu drepturile persoanei și activitatea autorităților publice impun reglementarea riguroasă a activității instituțiilor audiovizualului, pentru a putea fi îndreptate spre susținerea proceselor democratice și valorificarea potențialului creator al societății. Reglementarea activității audiovizualului necesită a fi corelată cu interesele subiecților implicați: instituțiile audiovizualului, autoritățile publice angajate în reglementarea acestei activități și publicul.

Pentru considerentele expuse Curtea Constituțională a examinat multiaspectual problemele de drept abordate în sesizare.

4. În cadrul deliberărilor, desfășurate cu respectarea art.55 din Codul jurisdicției constituționale, opiniile judecătorilor Curții Constituționale asupra cauzei examinate s-au divizat. Fiind puse la vot propunerile judecătorilor, s-a înregistrat paritate de voturi. În consecință, în concordanță cu principiul publicității și transparenței statuat de Legea cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale, Curtea a decis să expună ambele motivații asupra obiectului sesizării.

4.1. a) Conform opiniei a trei judecători, Curtea trebuia să-și extindă limitele de competență și să declare neconstituționale sintagma “condițiile, criteriile” cuprinsă în art.40 alin.(1) lit.j) din Codul audiovizualului și integral Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.433-XV din 28.12.2006.

Ca urmare a impactului asupra relațiilor publice, activitatea instituțiilor audiovizualului este supusă reglementării prin licențiere și în acest sens trebuie să corespundă principiilor generale ale licențierii, iar ca activitate economică – și principiilor de bază ale activității de întreprinzător. Principiile respective impun, printre altele, previzibilitatea și reglementarea prin acte legislative a activităților licențiate, stabilirea modului unic de licențiere pe tot teritoriul Republicii Moldova, reglementarea materială și procedurală prin acte legislative a condițiilor și procedurilor de licențiere ș.a.

Atestînd în Codul audiovizualului norme ce contravin nu numai principiilor de bază ale licențierii, dar și garanțiilor constituționale privind libertatea activității de întreprinzător, statuate de art.126 alin.(1) lit.b) din Constituție, judecătorii Curții au considerat necesar să extindă controlul constituționalității asupra acestor norme.

Prin art.8 din Legea nr.451-XV din 30.07.2001 “Privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător”³, Consiliul Coordonator al Audiovizualului este recunoscut ca o autoritate de licențiere în domeniul “activității de emisie pentru difuzarea serviciilor de programe pe cale radioelectrică terestră și/sau prin orice alte mijloace de telecomunicații decît cele radioelectrice terestre”.

³ Republicată. M.O., 2005, nr.26-28, art.95.
M.O., 2001, nr.108-109, art.826.

Condițiile și principiile de acordare a licențelor fac domeniul politicilor de licențiere și trebuie să fie elaborate prin lege. Cerința este expusă clar în art.2 al legii precitate, care definește condițiile de licențiere drept “totalitatea cerințelor și condițiilor *stabilite prin legile ce reglementează expres activitățile licențiate*, a căror respectare este obligatorie pentru solicitantul și titularul de licență la desfășurarea genului respectiv de activitate”. Pentru a exclude conflictul de interese, normele citate nu permit organului de licențiere și de supraveghere a activității licențiate să reglementeze condițiile și criteriile de licențiere, în baza cărora el își exercită activitatea.

Atribuția exclusivă a Parlamentului de a reglementa condițiile de licențiere decurge nu numai din rațiunea de a nu admite conflictele de interese, ci și din prevederea art.126 alin.(1) lit.b) din Constituție, care instituie obligația pozitivă a statului de a garanta libertatea comerțului și a activității de întreprinzător. Această obligație, precum și obligația negativă de a împiedica pătrunderea pe piața audiovizualului a agenților care încalcă dreptul la informație și drepturile corelative ale persoanei, statul și le poate onora numai prin instituirea unor condiții și proceduri clare de licențiere, dreptul de aplicare a cărora este transmis unor autorități cu putere decizională limitată prin acte legislative.

Art.40 din Codul audiovizualului stipulează atribuțiile Consiliului Coordonator al Audiovizualului. Potrivit lit.j), Consiliul Coordonator al Audiovizualului stabilește condițiile, criteriile și procedura de acordare a licențelor de emisie. Această normă generează un conflict de interese între instituția în cauză și organul legislativ și agenții economici care activează în domeniul audiovizualului. Prin urmare, sintagma “condițiile, criteriile” cuprinsă în art.40 alin.(1) lit.j) din Codul audiovizualului contravine art.126 alin.(1) lit.b) din Constituție.

În susținerea acestei concluzii poate fi invocat art.23 din Codul audiovizualului, care stabilește parametrii, condițiile și criteriile de eliberare a licențelor. Alin.(3) art.23 stipulează exhaustiv condițiile de acordare a licențelor. Instituirea de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului, în baza art.40 alin.(1) lit.j) din Codul audiovizualului, a altor condiții de acordare a licențelor va duce, inevitabil, la încălcarea drepturilor radiodifuzorilor. Actualmente Consiliul Coordonator al Audiovizualului are suficientă putere decizională, deoarece art.23 alin.(3) lit.a) din Codul audiovizualului îi permite să elibereze licența numai acelui radiodifuzor, care va respecta Strategia de acoperire teritorială cu servicii de programe și Planul național al frecvențelor radioelectrice, acte care sînt adoptate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului.

4.1. b) În opinia judecătorilor, Regulamentul contravine Constituției sub aspect formal. Art.68 alin.(2) din Codul audiovizualului obligă Consiliul Coordonator al Audiovizualului să elaboreze statutul propriu, structura, devizul de cheltuieli și cuantumul salariului funcției membrilor și colaboratorilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului, care urmau să fie aprobate de către Parlament.

Norma Codului audiovizualului, ca lege organică, este executorie nu numai pentru Consiliul Coordonator al Audiovizualului, autoritate publică autonomă în domeniul audiovizualului, dar și pentru

Parlament, în cazul adoptării actelor ierarhic inferioare Codului. Această regulă este impusă de art.66 lit.a) și art.74 din Constituție, care nu permit devierea actului legislativ inferior, adoptat cu o majoritate simplă, de la actul legislativ superior, adoptat cu o majoritate calificată.

Astfel, Codul audiovizualului nu prevede, pentru Consiliul Coordonator al Audiovizualului, obligativitatea elaborării și, pentru Parlament, obligativitatea adoptării Regulamentului cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie. Mai mult ca atât, Regulamentul în cauză nu este indicat nici în titlul, nici în cuprinsul Hotărârii nr.433-XVI, este inclus în mod arbitrar în Anexa nr.1, care conține statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului, aprobarea căruia este stipulată atât de Codul audiovizualului, cât și de art.1 al Hotărârii nr.433-XVI. Regulamentul este un act care nu se încadrează în conținutul Statutului Consiliului Coordonator al Audiovizualului, deci, trebuia aprobat printr-un articol al Hotărârii nr.433-XVI. După regulile tehnicii legislative, Regulamentul trebuia să fie anunțat în titlul și conținutul hotărârii și inclus în altă anexă.

Neconstituționalitatea normei cuprinse în art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament poate fi dedusă și prin raportare la art.74 din Constituție, care stipulează rigiditatea procedurii adoptării de către Parlament a actelor normative în funcție de ierarhia acestora. Potrivit normelor constituționale, precum și al prevederilor Legii nr.780-XV din 27.12.2001 “Privind actele legislative”⁴, hotărârea Parlamentului poate doar să dezvolte normele unei legi, însă nu poate să reglementeze la nivel primar noi relații sociale.

⁴ M.O., 2001, nr.36-38, art.20.

Fiind supuse unei analize exegetice sub aspect gramatical și filologic, norma art.24 din Codul audiovizualului, potrivit căreia pentru prelungirea licenței de drept, la solicitare, *este necesar ca titularul să activeze în conformitate cu prevederile Codului*, și norma art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament, care pentru prelungirea licenței impune condiția *obținerii licenței de emisie în temeiul Codului audiovizualului*, învederează o discrepantă. Or, *a activa în conformitate cu Codul nu înseamnă a obține licența în temeiul noului Cod*. Astfel, norma contestată admite o nouă reglementare, neimpusă prin actul superior – Codul audiovizualului, pentru dezvoltarea și executarea căruia a fost adoptat Regulamentul.

O astfel de interpretare decurge și din prevederile art.68 alin.(5) al Codului audiovizualului, conform cărora “Consiliul Coordonator al Audiovizualului va iniția, în termen de 2 luni de la constituire, controlul serviciilor de programe existente și al legalității eliberării licențelor către titulari, inclusiv radiodifuzorilor fondați și finanțați de autoritățile administrației publice locale, va elabora recomandări privind mecanismele de intrare în legalitate a acestora, astfel încât să nu se admită lichidarea lor, ci să se asigure crearea unui mediu pluralist de dezvoltare a domeniului audiovizualului”. Astfel, se consideră că instituția audiovizualului activează “în conformitate cu prevederile prezentului Cod” dacă pe parcursul a 2 luni de la constituire Consiliul Coordonator al Audiovizualului a constatat în cadrul controlului că licența a fost eliberată în mod legal.

În baza celor enunțate trei judecători consideră că norma art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament nu corespunde rigorilor art.66 lit.a) și art.74 din Constituție, în aspectul ierarhiei actelor legislative, opinînd, de asemenea, că norma contestată a Regulamentului în raport cu norma legală denotă o restrîngere, fapt inadmisibil, avînd în vedere dispozițiile art.54 din Constituție, potrivit cărora exercițiul drepturilor și al libertăților nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege. Ca și legea, hotărîrea Parlamentului este un act legislativ, însă se subordonează legii, adică este un act subsecvent acesteia și nu poate conține norme care depășesc legea din domeniu.

4.2. Alți trei judecători ai Curții Constituționale consideră că sesizarea este nefondată. În opinia lor, dispoziția art.26 alin.(1) lit.a) din Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie nu contravine art.22, art.54 și art.72 din Constituție, invocate în sesizare, pentru următoarele considerente.

Potrivit art.8 alin.(1) lit.f) p.51 din Legea modificată nr.451-XV din 30 iulie 2001 “Privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător”, activitatea de emisie pentru difuzarea serviciilor de programe pe cale radioelectrică terestră și/sau prin orice mijloace de telecomunicații decît cele radioelectrice terestre se supun reglementării prin licențiere de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului.

Capitolul IV din Codul audiovizualului al Republicii Moldova are drept obiect licențierea. Art.23 alin.(3) din Cod stipulează condițiile pentru eliberarea licențelor de emisie de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului.

Prin dispozițiile art.23 alin.(1) și alin.(4) din Codul audiovizualului legislatorul a autorizat Consiliul Coordonator al Audiovizualului să elibereze licențele de emisie și să stabilească procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie.

Potrivit art.24 alin.(1) din Codul audiovizualului, licența de emisie se prelungește de drept radiodifuzorului la solicitare, dacă acesta a activat în conformitate cu prevederile prezentului Cod și a respectat, pe parcursul termenului de validitate a licenței de emisie, condițiile prevăzute în ea. Judecătorii subliniază că stipulația cuprinsă în art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament concretizează aceste prevederi.

Invocând art.54 și art.72 din Constituție, fără a indica normele concrete și legătura logică și cauzală între prevederea legală și normele constituționale pretins încălcate, autorii sesizării susțin că, potrivit Codului audiovizualului, radiodifuzorii dispun de dreptul la prelungirea licențelor eliberate în baza Legii audiovizualului, însă acest drept a fost limitat prin art.26 alin.(1) lit.a) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Parlamentului, act subsecvent legii, această normă nefiind prevăzută de legea organică.

Dispozițiile art.54 din Constituție se referă la restrângerea unor drepturi și libertăți. Dreptul la prelungirea licenței de emisie este stabilit prin lege și nu face parte din categoria drepturilor și libertăților fundamentale, consacrate și garantate de Constituție. Prin urmare, dispozițiile art.54, precum și cele ale art.72 din Constituție, care statuează categoriile de legi, nu au relevanță pentru această cauză.

Autorii sesizării consideră că prevederea art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament depășește limitele Codului audiovizualului. De subliniat că, în cazul în care s-a notificat o discrepanță între dispozițiile Regulamentului și cele ale Codului audiovizualului, având în vedere că legea are forță juridică superioară față de hotărârea Parlamentului, urmează a fi aplicată legea.

În sesizare se afirmă, fără a se aduce argumente concludente, că art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament încalcă principiul neretroactivității legii, consacrat în art.22 din Constituție.

În acest sens este necesar de menționat că, potrivit art.68 pct.8 din Codul audiovizualului, licențele de emisie eliberate radiodifuzorilor înainte de intrarea în vigoare a Codului rămân în vigoare pînă la expirarea termenelor pentru care au fost acordate. Prin urmare, la expirarea termenului, titularul licenței trebuie să se conformeze Codului audiovizualului.

Astfel, prevederea art.26 alin.(1) lit.a) din Regulament nu încalcă dispozițiile art.22, art.54 și art.72 din Constituție.

În opinia judecătorilor, problema abordată în sesizare ține de interpretarea dispozițiilor art.24 alin.(1) din Codul audiovizualului, în special a sintagmei “se prelungește de drept”, însă interpretarea legilor, potrivit art.66 lit.c) din Constituție, este o atribuție de bază a Parlamentului.

De asemenea, judecătorii consideră că procedura de adoptare a Regulamentului, care este parte integrantă a Statutului Consiliului Coordonator al Audiovizualului, nu constituie o problemă de constituționalitate.

5. Ca urmare a egalității de voturi exprimate la adoptarea actului Curții, conform art.27 alin.(2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art.66 alin.(5) din Codul jurisdicției constituționale, prevederea contestată a actului normativ al Parlamentului se prezumă constituțională, iar procesul asupra cauzei se sistează.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art.26 și art.27 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61, art.64 și art.66 alin.(5) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. Se sistează procesul pentru controlul constituționalității art.26 alin.(1) lit.a) din Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.433-XVI din 28 decembrie 2006.

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

PREȘEDINTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE Dumitru PULBERE

Chișinău, 6 octombrie 2009.

Nr.4.