



Parlamentul
Republicii Moldova

AL nr. 38

01 august 2023

**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

S E S I Z A R E

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

**pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea cu privire la
publicitate nr.62 din 17 martie 2022**



I – AUTORUL SESIZĂRII

Adrian Lebedinski,
Grigore Novac
Deputat în Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,
Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității prevederilor Capitolului II „Publicitatea politică” (art.9 – art.11) din Legea cu privire la publicitate nr.62 din 17 martie 2022.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

La 17 martie 2022, Parlamentul a adoptat Legea nr. 62 cu privire la publicitate prin care legiuitorul a reglementat cu titlu de inovație conceptul „publicității politice” în capitolul II, astfel instituind norme concurente prevederilor Codului Electoral precum și Legii privind partidele politice nr.294 din 21 decembrie 2007, iar prin efectul lor, respectivele norme contravin Înaltei Legi.

Prin noțiunea inclusă la art.3, legiuitorul a reglementat conceptul de *subiecți ai publicității politice* – identificându-i drept – concurenții electorali, partidele politice, membrii partidelor politice, persoanele care și-au afirmat public susținerea pentru un partid politic în ultimele 3 luni, organizațiile social-politice, membrii organizațiilor social-politice, persoanele care și-au afirmat public susținerea pentru o organizație social-politică în ultimele 3 luni, grupurile de inițiativă pentru susținerea candidaților la funcții electivă, grupurile de inițiativă pentru inițierea unui referendum, persoanele care, în ultimele 3 luni, și-au afirmat public susținerea pentru unul sau mai multe grupuri de inițiativă menționate, precum și activitatea acestora;

Astfel, legea mai operează cu conceptul „perioadă extraelectorală”, precum și specificul difuzării publicității politice în perioada respectivă. Or, art.10 alin.(3) lit. e), f), g), h), p) prevăd că:

În cazul publicității politice, nu poate fi furnizor de publicitate: o persoană juridică înregistrată în Republica Moldova, care are în calitate de fondator, asociat și/sau proprietar beneficiar una dintre entitățile/persoanele prevăzute la lit. a)–d); o persoană juridică înregistrată în Republica Moldova, care, pe parcursul ultimilor 3 ani până la semnarea contractului de difuzare a publicității politice, a desfășurat activități finanțate/plătite integral sau parțial de către una dintre entitățile/ persoanele prevăzute la lit. a)–e); o fundație; un difuzor de publicitate, public sau privat, cu statut de mass-media; o persoană care acționează în numele unei persoane terțe;

Tot aici, art.11 alin.(2) prevede că:

În perioada extraelectorală, difuzorii de publicitate nu au dreptul să difuzeze publicitate politică în următoarele cazuri:

c) dacă în contractul de difuzare a publicității politice este desemnată în calitate de furnizor de publicitate una dintre entitățile/persoanele prevăzute la art. 10 alin. (3);

d) dacă în contractul de difuzare a publicității politice este desemnată în calitate de distribuitor de publicitate una dintre entitățile/persoanele prevăzute la art. 10 alin. (3) lit. a)–o);

f) nu a fost efectuată plata în avans pentru difuzarea publicității politice, determinată în raport cu ziua difuzării publicității politice;

g) plata în avans prevăzută la lit. f) din prezentul alineat a fost efectuată de către una dintre entitățile/persoanele prevăzute la art. 10 alin. (3);

În acest sens, observăm în Legea privind partidele politice nr.294/2007, care de altfel este o lege specială, care în art.17 alin.(2) stipulează:

În vederea realizării scopurilor și sarcinilor statutare și de program, partidele politice au dreptul:

a) să difuzeze liber, prin mijloacele pe care le au la dispoziție, informații despre activitatea lor;

În sensul celor descrise *supra*, prevederile Legii cu privire la publicitate vin să limiteze drepturile partidelor politice consacrate în Legea nr.294/2007, precum și vin să contrazică prevederile Constituției.

Astfel, cu referire la pluralismul mediatic prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, standardele existente în materia pluralismului mediatic au fost elaborate preponderent, sau chiar exclusiv, în contextul unor plângeri privind ingerința nejustificată a statului în exercitarea de către un reclamant a dreptului garantat de articolul 10 și în care Curtea s-a bazat, *inter alia*, pe principiul pluralismului mediatic, pentru a constata existența unei încălcări. În această cauză era în discuție cealaltă latură a pluralismului mediatic, pentru că societatea reclamantă s-a plâns că libertatea sa de exprimare a fost îngrădită pentru a garanta pluralismul politic în mass-media, pentru a favoriza diversitatea în exprimarea opiniei politice și pentru a consolida protecția intereselor altora la libertatea de exprimare în mass-media audiovizuală. Această cauză pune problema echilibrului corect care trebuie asigurat între interesele concurente: pe de o parte, interesul colectivității de a proteja pluralismul politic în mass-media și, pe de altă parte, respectarea principiului libertății editoriale.

Incidența asupra libertății opiniei și de exprimare prin prisma art.32 din Constituție. Una dintre principalele libertăți pe care știința dreptului constituțional o atribuie categoriei drepturilor și libertăților social-politice este libertatea exprimării gândurilor și părerilor personale, care înglobează cele mai importante drepturi de care se poate bucura omul într-o societate democratică modernă – libertatea gândului, libertatea cuvântului și libertatea presei. Dreptul constituțional, teoria și practica realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prezintă libertatea de exprimare ca având un conținut juridic complex.

Această libertate este și una dintre cele mai vechi libertăți cetățenești, fiind inclusă în primele declarații ale drepturilor omului sub denumirea libertate a presei, libertate a cuvântului, libertate a informației etc. Și în prezent, dreptul internațional acordă o protecție temeinică dreptului la libertatea de exprimare (Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 31/1 din 9 februarie 1946 (libertatea de opinie și de exprimare a fost declarată

un drept fundamental al omului și piatra de temelie a tuturor libertăților cărora li se consacră Națiunile Unite); Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 19); Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice (art. 19)).

Libertatea de exprimare este protejată și de către trei sisteme regionale în domeniul drepturilor omului (Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului (art. 10); Convenția americană privind drepturile omului (art. 13); Carta africană privind drepturile omului și ale popoarelor (art. 9).).

Or, libertatea opiniei, adică libertatea omului de a-și formula o părere proprie despre fapte și lucruri, este o parte componentă a libertății conștiinței, ambele constituind activitatea lăuntrică a individului. Libertatea exprimării însă reprezintă faza exterioară a comportamentului acestuia.

Garantând libertatea de exprimare, textul constituțional impune reglementări speciale pentru activitatea instituțiilor ce asigură aducerea gândurilor și opiniilor la cunoștința publică – mijloacele de informare în masă (mass-media). Reglementările legale în materie de mass-media se pot grupa în două regimuri (sisteme) principale: – regimul preventiv, care permite autorităților publice competente să adopte măsuri de preîntâmpinare a unor delikte de presă sau a efectelor acestora, dăunătoare intereselor generale (măsuri preventive: autorizarea prealabilă; cauțiunea; cenzura; avertismentul; suspendarea); – regimul represiv, caracterizat prin adoptarea de măsuri restrictive prealabile apariției unei publicații.

Totodată, recunoscând că libertatea de exprimare nu este un drept absolut, existând condiții și limite până la care poate fi exercitată, ceea ce permite menținerea echilibrului între drepturile individului și interesele generale ale societății democratice în ansamblul lor, atunci când acestea pot intra în conflict. Or, art. 32 alin. (3) din Constituție prevede expres că în exercitarea libertății de exprimare sunt interzise și pedepsite prin lege o serie de acțiuni și manifestări. Orice restricție impusă dreptului la libertatea de exprimare trebuie să întrunească un test strict, compus din trei părți. Acest test, care a fost confirmat atât de Comitetul pentru Drepturile Omului, cât și de CtEDO *Goodwin v. Regatul Unit, 1996*, cere ca orice restricție: (1) să fie prevăzută de lege; (2) să fie impusă pentru a proteja interesul legitim (incluzând protecția reputației altora); (3) să fie necesară pentru a atinge interesul legitim.

Literalmente, pentru ca o restricție să fie considerată necesară, aceasta trebuie să limiteze cât mai puțin posibil libertatea de exprimare, să fie planificată atent, astfel încât să atingă obiectivul scontat, și aceasta să nu fie arbitrară, injustă sau bazată pe considerații iraționale *The Sunday Times v. Regatul Unit, 1979*.

Jurisprudența CtEDO, *Lingens v. Austria, 1986*; *Oberschlick v. Austria, 1991*; *Schwabe v. Austria, 1992*; *Dalban v. România, 1999*, a determinat principii importante privind exigența necesității ingerinței „într-o societate democratică”: marjă de toleranță sporită în cazul politicianilor; impactul negativ al condamnărilor asupra libertății presei în general; necesitatea distincției dintre „fapte” și „judecăți de valoare”.

Doctrina internațională și practica organelor europene de jurisdicție mai rețin că: pluralismul, toleranța și transparența sunt condiții sine qua non ale unei societăți democratice; libertatea de expresie poate să îmbrace forma unor pure relații de fapt; vehicularea unei opinii poate să privească toate domeniile vieții sociale, în variate forme de expresie (orale, scrise, simbolice, muzicale, gestuale); statul trebuie să se opună tendințelor de a obstrucționa pluralismul de presă sau celor de concentrare excesivă a industriei presei; libertatea de opinie constituie un drept autonom, care implică interdicția de a obliga o persoană să-și declare opiniile și obligă statul să se abțină de la activități de îndoctrinare, precum și interdicția oricăror discriminări fondate pe convingeri etc.

Aderînd la Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966, Republica Moldova s-a angajat să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul său și țin de competența sa drepturile recunoscute în Pact, fără nici o deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare.

De asemenea, Republica Moldova și-a asumat angajamentul ca, potrivit cu procedura sa constituțională și cu dispozițiile Pactului, să adopte măsurile care să permită luarea unor măsuri legislative sau de alt ordin menite să traducă în viață drepturile recunoscute în Pact, care nu ar fi încă în vigoare (art.2 alin.(1) și alin. (2). Potrivit art.19 din Pact, nimeni nu trebuie să aibă de suferit din cauza opiniilor sale. Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspîndi informații și idei de orice fel, fără a se ține seama de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică, sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa.

Cu referire la incidența art. 34 din Constituție, care reglementează dreptul la informație, menționăm prin prisma criticilor aduse supra, următoarele considerente.

Tradițional, regimurile autoritare (mai ales cele totalitare) limitează libertatea cuvîntului și a exprimării, libertatea conștiinței, libertatea presei și a celorlalte mijloace de informare în masă, dreptul de acces la informația vizînd modul, mijloacele și condițiile în care se realizează administrarea treburilor de stat și dreptul de a difuza astfel de informații. Or, Limitarea dreptului de acces la informația cu caracter public se realizează prin monopolizarea mijloacelor de informare în masă și supunerea lor unui control politic total, prin intermediul cenzurii; prin dezinformarea cetățenilor și interzicerea difuzării informațiilor nefavorabile puterii etc.

Acest drept a constituit preocuparea comunității internaționale, fiind înscris în actele internaționale referitoare la drepturile omului (Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 19); Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (art. 19); Rezoluții adoptate în cadrul ONU privind: măsurile de facilitare a accesului la informație și transmiterii ei peste frontiere; măsurile de liberă publicare și liberă recepționare a informației; crearea unui organism permanent care să favorizeze libera circulație a informației; Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (art. 10); Recomandarea Rec (2002)2 privind accesul la documentele publice, adoptată de Comitetul Miniștrilor al CE.) .

Jurisprudența constantă a Curții Constituționale, a statuat câteva principii privind dreptul la informație:

1. 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.

2. Accesul persoanei la orice informație de interes public cuprinde: dreptul persoanei de a fi informată prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate și mai ales asupra măsurilor luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare publică; posibilitatea persoanei de a recepționa direct și în bune condiții emisiunile radiofonice și televizate; obligația autorităților publice de a crea condițiile materiale și juridice necesare pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură.

3. 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 și nu trebuie să fie controlate, în regim de monopol, de niciun grup de persoane sau de interese ori să fie aservite vreunei ideologii. Mass-media 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 sunt pasibile de măsuri de constrângere legală, cu drept de contestare în justiție.

Statul are obligația de a crea condiții necesare pentru instituirea și dezvoltarea mijloacelor de informare în masă libere și imparțiale, precum și obligația de a nu interveni în activitatea lor, cenzura din mass-media urmând a fi exclusă. Art. 34 alin. (5) stabilește că mijloacele de informare publică nu sunt supuse cenzurii, prin termenul cenzură înțelegându-se de obicei obligativitatea mijloacelor de informare în masă de a coordona cu persoane oficiale, organe ale puterii de stat etc., comunicările și materialele pe care intenționează să le dea publicității. Deși libertatea mass-mediei presupune și libertatea față de stat, din conținutul art. 34 nu rezultă interdicția dotării de la bugetul de stat, dacă dotările de stat, necesare într-o societate democratică, sunt acordate tuturor pe criterii de egalitate și nu conduc la stabilirea unei dependențe față de stat.

De altfel, în Hotărîrea nr.19/1998 Curtea Constituțională a statuat 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.

Art.34 din Constituție dă expresie juridică accesului persoanei la orice informație de interes public. Conținutul acestui drept cuprinde: dreptul persoanei de a fi informat prompt, corect și clar asupra măsurilor preconizate sau luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare politică, științifico-tehnică, socială, culturală etc.; posibilitatea de a recepționa personal și în condiții bune emisiunile radiofonice și televizate; obligația autorităților publice de a asigura cadrul juridic necesar pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură.

Garantînd dreptul la informație, Constituția, prin art.34 alin.(2), stabilește și obligații corelative puse în sarcina autorităților publice, care, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și problemelor de interes personal, favorizînd pluralismul în mass-media, obligînd mijloacele de informare publică de stat și private să asigure informarea corectă a opiniei publice.

În Hotărîrea nr. 19 din 22 iunie 2015 privind interpretarea articolului 34 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova, Înalta Curte a statuat că dreptul la informație este o precondiție pentru exercitarea altor drepturi, și anume a drepturilor politice, economice și sociale; a dreptului la protecția vieții private, a dreptului de a lua parte la treburile publice, a dreptului la un proces echitabil etc. Curtea a reiterat în acest sens cele statuate de către Curtea Europeană în cauza *Társaság a Szabadságjogokért v. Ungaria*, și anume faptul că refuzul accesului la informație poate constitui o violare a dreptului la libertatea de exprimare, garantat de articolul 10 din Convenție.

Practica internațională denotă că pentru buna organizare și funcționare a audiovizualului statul urmează să-i garanteze dreptul la activitatea editorială deplină, libertatea de comunicare, să ia decizii în vederea finanțării audiovizualului, acțiuni de natură să-i asigure eficiența și independența față de autoritățile statale. De menționat însă că nu există o formulă general valabilă de democrație privind autonomia organului de conducere al audiovizualului public. Fiecare stat găsește o formulă proprie de asigurare a autonomiei audiovizualului în beneficiul interesului public.

În concluzie, 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.

În Hotărârea nr. 34 din 13 decembrie 2016, Înalta Curte a statuat că mass-media este elementul fundamental al unei societăți democratice. Mass-media este un instrument pentru exercitarea puterii și influențarea opiniei, precum și că funcția principală a presei în societățile democratice constă în reflectarea faptelor și evenimentelor politice în mod obiectiv, imparțial și deschis, promovarea unui număr mare de opinii și puncte de vedere, precum și interpretarea știrilor în așa fel încât publicul să înțeleagă relevanța informațiilor pe care le primește.

Complementar, însă, cu aceeași îngrijorare ne întrebăm și invităm Înalta Curte să aprecieze dacă nu subminează aceste tendințe prevederile constituționale referitoare la pluralismul de opinii, pluralismul politic, libertatea de exprimare, critica agreată a exponenților publici, etc.

Or, cu titlu prioritar subliniem practica CtEDO, potrivit căreia, în cauza *Lopes Gomes Da Silva contra Portugaliei*, 28 septembrie 2000, Curtea a apreciat că, chiar dacă expresiile folosite de către reclamant pot fi considerate ca fiind polemice, ele **nu pot fi considerate ca fiind un atac la persoană gratuit, întrucât reclamantul le-a dat o explicație obiectivă.**

În speța *Zana contra Turciei*, 11 ianuarie 2005, Curtea a apreciat că libertatea de exprimare constituie unul din fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una din condițiile indispensabile pentru progresul ei și pentru realizarea potențialului fiecărui individ. Totodată, Curtea a menționat că acestea sunt cerințele pluralismului, toleranței și a orizontului lărgit, valori fără de care nu există o societate democratică.

Astfel, **art.10 al Convenției Europene** se referă la toate tipurile de exprimare, inclusiv cea politică, indiferent de metoda prin care a fost transmisă. Inclusiv în doctrină regăsim opinia potrivit căreia exprimarea politică include **exprimări despre guvernare, politicieni și despre alți activiști pe tărîm obștesc, despre organele puterii de stat și toți cei care acționează în sfera publică.**

Exprimarea politică formează chintesența unui sistem democratic care cere inclusiv acele idei care offensează, șochează sau stînjenesc. Libertatea dezbaterilor politice și a presei dă publicului unul dintre cele mai bune mijloace de descoperire și formare a unei opinii despre ideile și atitudinile liderilor politici și este un concept de bază al unei societăți democratice.

În cauza *Jerusalem contra Austria*, 27 februarie 2001, CtEDO a constatat că reclamanta exercita un mandat politic, iar libertatea de exprimare este extrem de importantă pentru aleșii poporului. Curtea a mai constatat, de asemenea, că afirmațiile reclamantei au fost formulate în cursul unei dezbateri politice și, deși spusele sale nu sunt acoperite de imunitate precum cele care ar fi formulate în cadrul unei sesiuni parlamentare, ele au fost realizate în ședința unui forum a cărui structură și activitate este comparabilă cu cea a unui legislativ, astfel încât trebuie protejat interesul general al asigurării libertății de exprimare a participanților.

Totodată, pornind de la prevederile art.32 al Constituției Republicii Moldova, care garantează **libertatea opiniei și a exprimării** - una dintre principalele libertăți pe

care știința dreptului constituțional o atribuie categoriei drepturilor și libertăților social-politice și care înglobează cele mai importante drepturi de care se poate bucura omul într-o societate democratică modernă – **libertatea gândului, libertatea cuvântului și libertatea presei**. Observăm că reclamantul și-a exercitat dreptul constituțional prin **opinarea asupra unor chestiuni politice**.

Or, protejarea dreptului la opinie este un obiectiv universal al statelor, de altfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art.19 stipulează expres „Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii [...] de a răspîndi informații și idei prin orice mijloace [...]”.

Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, la fel consfințește dreptul la libertatea de exprimare „acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspîndi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub forma orală, scrisă, tipărită ori artistică sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa”.

În mod firesc, reglementări similare conține și Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care în art. 10 recunoaște dreptul oricărei persoane la libertatea de exprimare.

Complementar, respectivele reglementări vin în contradicție cu prevederile art.126 din Constituție, care consacră „Economia Republicii Moldova este **conomie de piață**, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.”.

Iar pe această cale statul trebuie să asigure: **libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție**; Or, normele criticate instituie restricții pentru mediul mass-media în ceea ce privește asocierea de afaceri.

Cu referire la încălcarea dreptului de proprietate, consacrat de art. 9 al Constituției, care proclamă expres că proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

După cum întâlnim reflectat în doctrină, sub aspectul economic, proprietatea exprimă o relație de apropiere, de o însușire a premiselor materiale ale unui proces de producție. Când însușirea respectivă este ocrotită și garantată de către stat, proprietatea îmbracă un veșmînt juridic, devenind astfel și o categorie juridică. Sub aspectul juridic, proprietatea își găsește exprimarea atît în dreptul de proprietate, cît și în întregul sistem economic al societății. Or, după cum opinează doctrinarii, proprietatea este expresia supremă a accesului oamenilor la posesiunea, folosința și dispoziția bunurilor.

Potrivit art. 1 din Protocolul nr.1 CEDO, orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea **bunurilor sale**. Dreptul de proprietate conferă titularului său atributele posesiei, folosinței și dispoziției asupra unor bunuri. În acest context, Curtea Europeană a statuat cu valoare de principiu că noțiunea de „bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea asupra unor bunuri corporale, astfel încât pot fi considerate parte a „dreptului de proprietate” și alte drepturi și interese materializate prin active. De asemenea, în sensul Convenției Europene, noțiunea de „bunuri” cuprinde bunuri mobile, bunuri imobile, alte drepturi reale, **dar și „speranța legitimă” de a obține un avantaj patrimonial**.

Curtea Europeană a stabilit că noțiunea de „proprietate” poate fi o „proprietate existentă”, sau active, inclusiv creanțe, cu privire la care solicitantul pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” de a obține satisfacerea efectivă a dreptului său. Per a contrario, speranța recunoașterii unui drept de proprietate, care nu a fost posibil de exercitat în mod efectiv, nu poate fi considerată drept „proprietate” în sensul art.1 al Protocolului nr.1 (*a se vedea Kopecky c. Slovaciei*). Astfel, veniturile viitoare nu pot fi

considerate „bunuri”, cu excepția cazului în care dreptul a fost deja câștigat și este sigur că va fi plătit (*Koivusaari și alții c. Finlandei*, nr. 20690/06, decizie din 23 februarie 2010).

Or, anume în acest sens, tendința legiuitorului de a limita publicitatea (teleshopping-ul) în condiții spontate *de facto*, afectează speranța legitimă a furnizorilor, care, după cum se cunoaște au deja contracte comerciale semnate pentru termene lungi. Or, noi nu vorbim despre situații ipotetice, ci despre raporturi juridice civile în curs de desfășurare.

Mai mult ca atât, norma criticată este în opoziție cu principiile antreprenoriatului printre care se numără: independența în activitate, care are atât o componentă de proprietate (existența proprietății separate), cât și una organizațională (nevoia de a lua independent decizii în procesul activității de afaceri); axarea pe dobândirea venitului antreprenorial (profitului), ca unul din principalele motive și rezultate ale activității de afaceri.

Nu în ultimul rând, normele criticate, vin să compromită politicile de stat de dezvoltare a afacerilor, în special Strategia reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător; Foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității Republicii Moldova; Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, etc.

După cum se cunoaște, una din metodele de sprijin pentru afaceri din partea statului este cea indirectă, care se bazează pe interesele economice ale întreprinderilor, elaborând pentru diferite grupe de business rate de impozitare, dobânzi la credit, condiții de tarifare, rate de amortizare și altele. Or, normele criticate compromite aceste aspirații.

De altfel, în multiplele cauze asupra cărora sa pronunțat Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO), în special pe marginea încălcării art.1 al Protocolului 1 CEDO, a statuat că situațiile respective prezumă o ingerință în dreptul la protecția proprietății. Or, în condițiile speței examinate, se atestă și faptul că reclamantul poartă pe bună dreptate o povară individuală și excesivă, care conturează riscurile unei ingerințe în dreptul acestuia în valorificarea proprietății sale.

Prin prisma **articolului 23 din Constituție**, subliniem că, fiind sesizată să aprecieze constituționalitatea unor legi în spețe similare, prin prisma criteriilor de calitate pe care trebuie să le îndeplinească o lege Curtea Constituțională (Hotărârea nr. 24 din 17 octombrie 2019) a statuat că nici jurisprudența în materie nu a dezvoltat pentru noțiunile criticate un înțeles care să constituie un reper obiectiv în funcție de care să poată fi apreciat conținutul acesteia.

Totodată, Curtea a apreciat că „Având în vedere multitudinea semnificațiilor acestei sintagme, Curtea a reținut că destinatarul normei penale nu poate cunoaște care este acțiunea/inacțiunea prohibită, astfel încât să-și adapteze conduita în mod corespunzător. În practică, stabilirea acestora nu poate fi făcută de către cei competenți să aplice legea penală, decât în baza unor criterii lipsite de suport legal. Chiar dacă se face apel la consultanța de specialitate, destinatarul normei nu ar putea cunoaște cu exactitate ce acțiune a sa este conformă cu prevederile legale.”

Curtea a reamintit că preeminența dreptului presupune, inter alia, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41).

Curtea Europeană a subliniat în jurisprudența sa că expresia „prevăzută de lege” presupune, între altele, ca legea să întrunească standardul calității, i.e. ca aceasta să fie accesibilă și previzibilă (*Rohlena v. Cehia [MC]*, 27 ianuarie 2015, § 50; *Vasiliauskas v.*

Lituania [MC], 20 octombrie 2015, § 154; Koprivnikar v. Slovenia, 24 ianuarie 2017, § 48). De altfel, Curtea notează că și articolul 23 alin.(2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile.

Condiția accesibilității presupune ca textele de lege să poată fi cunoscute de către destinatari. Orice persoană trebuie să poată dispune de informații privind normele juridice aplicabile într-un caz concret (Khlyustov v. Rusia, 11 iulie 2013, § 68). Accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din Constituție, legea publicându-se în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Curtea Europeană a menționat că, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă (Del Rio Prada v. Spania [MC], 21 octombrie 2013, §§ 92, 93). Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele în schimbare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică (Kokkinakis v. Grecia, 25 mai 1993, § 40). Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acesteia cu exigențele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale (Liivik v. Estonia, 25 iunie 2009, §§ 96–104).

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (Sissanis v. România, 25 ianuarie 2007, § 66). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (HCC nr.28 din 23 noiembrie 2015, § 61).

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrariului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legifereze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduită persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (Busuioc v. Moldova⁹, Guțu v. Moldova¹⁰). Astfel, în cauza Guțu v. Moldova, §66 (Guțu v. Moldova nr.20289/02, 7 iunie 2007): "...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. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49). 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. Italy*, Reports 1996-V, p.1800, §33)”

Totodată, CtEDO în jurisprudența sa a menționat că nu poate fi considerate „lege” decît o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci cînd oferă o anume garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (*Amman vs. Elveția* 2000).

În Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

Prin urmare, destinatarii trebuie să fie în măsură să prevadă consecințele ce pot decurge dintr-un act determinat doar în baza prevederilor care îl specifică, adică prin aplicarea simplă a regulilor de interpretare lingvistică sau prin aplicarea actelor subordonate acestui act.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile. Astfel, legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține, iar în cazul unor instituții juridice cu o structură complexă să prevadă elementele ce disting particularitățile lor.

Curtea reține că previzibilitatea și claritatea constituie elemente sine qua non ale constituționalității unei norme, care în activitatea de legiferare acestea nicidecum nu pot fi omise.

Cadrul normativ pertinent

Constituția Republicii Moldova

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 5

Democrația și pluralismul politic

(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

Articolul 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

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) Sînt 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 34

Dreptul la informație

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sînt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională.

(4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sînt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

(5) Mijloacele de informare publică nu sînt supuse cenzurii.

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 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.

(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.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 4, 5, 7, 9, 23, 32, 34 și 54 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4, 38, 39 din Codul Jurisdicției Constituționale,

Solicităm Înaltei Curți:

1. Declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituționale a prevederilor Capitolului II „Publicitatea politică” (art.9 – art.11) din Legea cu privire la publicitate nr.62 din 17 martie 2022.

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI – LISTA DOCUMENTELOR

VII – DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Cu respect,



Adrian LEBEDINSCHI



Grigore NOVAC