



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Hotărâre tradusă și redactată de către Direcția agent guvernamental.
Ea poate suferi modificări de formă.*

MAREA CAMERĂ

CAUZA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

(Cererea nr. 28470/12)

HOTĂRÂRE

Art. 10 • Libertatea de exprimare • Revocarea justificată a licenței de emisie a unui post de televiziune după încălcarea repetată și gravă a obligației legale de a asigura echilibrul și pluralismul politic în buletinele de știri • Dezvoltarea principiilor generale atunci când se produce un echilibru adecvat între pluralismul politic în mass-media și libertatea editorială • Pluralismul intern și extern trebuie luat în considerare în combinație unul cu celălalt • Marjă de apreciere, în principiu, largă oferită în privința alegerii mijloacelor de asigurare a pluralismului mass-media • Caracterul echitabil al procedurilor și garanțiile procedurale deosebit de relevante pentru evaluarea proporționalității în cazul revocării licenței, având în vedere gravitatea sancțiunii • Conformitatea legislației naționale cu Convenția, inclusiv garanțiile de asigurare a independenței autorității de reglementare în mass-media și protecția sa împotriva presiunilor politice • Sancțiune lipsită de motivație politică și proporțională, având în vedere disponibilitatea altor mijloace de difuzare, posibilitatea de a solicita din nou o licență într-un an, controlul judiciar și garanțiile procedurale.

Art. 1 din P.1 • Reglementarea folosirii bunurilor • Producerea unui echilibru just între interesul general al comunității și drepturile de proprietate ale companiei reclamante la adoptarea deciziei de revocare a licenței de emisie.

STRASBOURG

5 aprilie 2022

Această hotărâre este definitivă, dar poate suferi modificări de formă.



CONSEIL DE L'EUROPE

© Această traducere îi aparține Direcției agent guvernamental din cadrul Ministerului Justiției al Republicii Moldova. Originalul se găsește în baza de date HUDOC. Orice preluare a textului se va face cu următoarea mențiune: „Traducerea acestei hotărâri a fost efectuată de către Direcția agent guvernamental din cadrul Ministerului Justiției al Republicii Moldova”.

În cauza NIT S.R.L. v. Republica Moldova,

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, întrunită în Marea Cameră formată din:

Robert Spano, *Președinte*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Síofra O'Leary,
Yonko Grozev,
Paul Lemmens,
Valeriu Grițco,
Egidijus Kūris,
Branko Lubarda,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Jolien Schukking,
María Elósegui,
Ivana Jelić,
Arnfinn Bårdsen,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Saadet Yüksel, *judecători*,

și Søren Prebensen, *Grefier adjunct al Marii Camere*,

Deliberând în secret la 14 octombrie 2020 și la 1 decembrie 2021,

Pronunță următoarea hotărâre, adoptată la cea din urmă dată:

PROCEDURA

1. Cauza își are originea într-o cerere (nr. 28470/12) *versus* Republica Moldova, depusă la Curte la 11 mai 2012 în conformitate cu Articolul 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („Convenția”) de către o companie înregistrată în Republica Moldova, Î.M. „Noile Idei Televizate” S.R.L. – NIT S.R.L. („compania reclamantă”).

2. Compania reclamantă a fost reprezentată succesiv de către dna A. Răileanu și dna Z. Curuci, directorii săi generali, și de către dl P. Bălan, avocat în Chișinău, iar dnei A. Nica, consilier, i s-a acordat permisiunea de a prezenta cauza sa în cadrul ședinței din fața Curții (Articolul 36 din Regulamentul Curții). Guvernul Republicii Moldova („Guvernul”) a fost reprezentat de către Agentul său, dl O. Rotari, din cadrul Ministerului Justiției.

3. Compania reclamantă a susținut că revocarea de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului („CCA”) a licenței de emisie a canalului său de televiziune cu același nume (NIT) la 5 aprilie 2012 echivalase cu o încălcare a Articolului 10 din Convenție și că, în consecință, dreptul ei la respectarea bunurilor sale fusese încălcat, contrar Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. În plus, compania reclamantă a susținut că procedurile pe

care le inițiasse împotriva deciziei CCA menționate mai sus fuseseră inechitabile și contrare Articolului 6 § 1 din Convenție. Compania reclamantă a susținut, de asemenea, că nu avusese acces la o cale efectivă de atac pentru plângerile sale și că fusese discriminată, contrar Articolelor 13 și, respectiv, 14 din Convenție, fiecare coroborat cu Articolele 6 și 10.

4. Cererea a fost repartizată inițial Secției a treia a Curții, iar ulterior Secției a doua a Curții (Articolul 52 § 1).

5. La 17 aprilie 2018 cererea a fost comunicată Guvernului.

6. La 3 martie 2020 o Cameră din Secția a doua, alcătuită din Robert Spano, Președinte, Valeriu Grițco, Egidijus Kūris, Ivana Jelić, Arnfinn Bårdsen, Darian Pavli și Saadet Yüksel, judecători, împreună cu Hasan Bakırcı, Grefierul adjunct al Secției, s-a desesizat în favoarea Marii Camere. Niciuna dintre părți nu s-a opus în acest sens (Articolul 30 din Convenție și Articolul 72).

7. Componenta Marii Camere a fost stabilită în conformitate cu Articolul 26 §§ 4 și 5 din Convenție și cu Articolul 24.

8. Atât compania reclamantă, cât și Guvernul au depus observații scrise.

9. O audiere a avut loc în Clădirea Drepturilor Omului din Strasbourg la 14 octombrie 2020 (Articolul 59 § 3); din cauza crizei în sănătate publică cauzată de pandemia COVID-19, ședința a avut loc prin videoconferință. Transmisiunea live a ședinței a fost publicată pe site-ul Curții în ziua următoare.

În fața Curții s-au prezentat:

(a) *din partea Guvernului*

DI O. ROTARI, Ministerul Justiției, *Agent,*
Dna D. MAIMESCU, jurist din cadrul Direcției agent guvernamental,
Ministerul Justiției *Consilier.*

(b) *din partea companiei reclamante*

Dna A. NICA, Alianța pentru Justiție și Drepturile Omului, *Consilier.*

Curtea a audiat discursul dlui Rotari și al dnei Nica, urmat de răspunsurile lor la întrebările judecătorilor.

ÎN FAPT

CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

10. Compania reclamantă este o societate cu răspundere limitată înregistrată în Moldova. Identitatea proprietarilor săi nu este cunoscută de către Curte. Canalul său de televiziune NIT a funcționat în Moldova din anul 1997. Începând cu anul 2004, NIT a început să fie difuzat la nivel național.

A. Contextul istoric

11. Înainte ca Republica Moldova să obțină independența în anul 1991, deținerea mijloacelor de informare în masă era un privilegiu rezervat exclusiv statului și partidului de guvernare. În anii 1990 și la începutul anilor 2000, Televiziunea Națională a Moldovei (TNM) era singurul canal de televiziune din Moldova cu acoperire națională. El era pe deplin controlat de către stat și avea un monopol virtual asupra difuzării audiovizuale din țară. La acea vreme existau alte două canale de televiziune cu acoperire națională, canalul public rus de televiziune și postul public român de televiziune, care retransmiteau programe din țările respective.

12. La alegerile din 2001, Partidul Comuniștilor din Republica Moldova (PCRM), care a fost înființat la începutul anilor 1990 și care se declarase succesor al Partidului Comuniștilor din Republica Sovietică Socialistă Moldovenească, a obținut 71 din totalul de 101 locuri din Parlament. Ca urmare, PCRM a devenit singurul partid de guvernare. O descriere detaliată a situației mass-media din acel moment poate fi găsită în hotărârea Curții *Manole și alții v. Moldova* (nr. 13936/02, CEDO 2009 (extrase)). În acea cauză, jurnaliștii de la TNM au susținut, *inter alia*, că trebuiau să respecte o politică de alocare a unui spațiu disproporționat de emisie reportajelor despre acțiunile membrilor partidului politic de guvernare, cu o acoperire redusă sau absentă a actelor și a opiniilor partidelor de opoziție (ibid., § 105). În anul 2002 respectivii jurnaliști au protestat împotriva acestei practici; ei au intrat în grevă și s-au baricadat în clădirea TNM. În final, clădirea a fost luată cu asalt de către forțele speciale, iar jurnaliștii au fost concediați. Situația a dat naștere unor demonstrații de amploare organizate de către opoziție pentru a protesta împotriva acțiunilor guvernului și a practicii de cenzură la televiziunea națională, unei dezbateri publice aprinse și unor reacții internaționale puternice, inclusiv din partea Consiliului European (ibid., §§ 72-78). În hotărârea sa, Curtea a reținut următoarele (ibid., § 108):

„... pe parcursul perioadei respective [2001-2004], [TNM] era singura instituție de difuzare din Moldova, emisiunile căreia puteau fi vizualizate în întreaga țară. ... În plus, aproximativ 60% din populație trăia în zonele rurale și nu avea sau avea un acces limitat la televiziunea prin cablu sau prin satelit, ori, potrivit Reprezentantului Special al Secretarului General, la presa scrisă. ... În aceste condiții, pentru funcționarea democrației în Moldova, era de o importanță vitală ca [TNM] să transmită știri și informații corecte și echilibrate, și ca grila de programe să reflecte întreaga gamă de opinii și dezbateri politice din țară. Autoritățile statului aveau o puternică obligație pozitivă să creeze condiții pentru a permite ca acest lucru să se întâmple.”

13. Curtea a constatat că autoritățile Republicii Moldova nu și-au respectat obligațiile pozitive în conformitate cu Articolul 10 din Convenție, deoarece cadrul legislativ era viciat (ibid., § 111), și a reținut că a existat o încălcare a Articolului respectiv.

B. Adoptarea Codului audiovizualului în 2006

14. În contextul evenimentelor descrise mai sus și ca urmare a reacțiilor interne și externe la acestea, guvernul a decis să elaboreze o nouă legislație în domeniul audiovizualului. „Nota informativă” anexată la proiectul Codului audiovizualului din 2006 („Codul”) prevedea, *inter alia*, următoarele: „Prezentul proiect de lege are ca scop instituirea principiilor democratice de funcționare a [sectorului] audiovizual din Republica Moldova, asigurarea apărării drepturilor consumatorilor de programe...”. Și: „Proiectul încearcă să echilibreze libertatea audiovizualului cu „mai multă responsabilitate” din partea radiodifuzorilor, în special în privința respectării „drepturilor consumatorilor de programe” care acum vor avea „posibilitatea de a se adresa la instanțele abilitate pentru a-și asigura condițiile de rigoare pentru formarea liberă a opiniilor”.¹

15. Departamentul de Media al Consiliului Europei a fost implicat în procesul legislativ. El a solicitat doi experți din domeniul media să analizeze și să comenteze proiectul de lege. Acești experți, în raportul lor din mai 2006, au salutat, *inter alia*, faptul că proiectul de lege specifica procedurile și criteriile de acordare a licențelor radiodifuzorilor privați.

16. În privința art. 7 din proiectul Codului, referitor la echilibrul și pluralismul politic și social (a se vedea paragraful 85 de mai jos), experții și-au exprimat opinia că principiul enunțat în cel de-al doilea paragraf este „demn de laudă”. Experții nu au comentat în privința formulării art. 7 alin. (4) din textul final al proiectului Codului.

17. Cu referire la art. 27 privind revocarea unei licențe de emisie și art. 38 privind sancțiunile, experții au sugerat că CCA ar trebui să aibă mai degrabă libertatea de a decide ce sancțiune să aplice, dacă este cazul, decât să aibă instituită obligația de a retrage o licență. Ei au sugerat, de asemenea, ca lista inițială de trei sancțiuni (avertizare, amendă și revocare a licenței) să fie extinsă la cinci sancțiuni (avertizare, amendă, privarea de dreptul de a difuza anunțuri publicitare, suspendarea temporară a licenței și revocarea licenței) și că revocarea unei licențe poate avea loc numai în cazurile încălcărilor grave și repetate ale Codului. Aceste sugestii au fost incluse în textul final al Codului (a se vedea paragraful 85 de mai jos).

18. Experții Consiliului Europei au mai identificat o serie de deficiențe în proiectul Codului, *inter alia*, în privința componentei CCA. În opinia lor, structura propusă oferea guvernului posibilitatea de a exercita o influență și un control nejustificat asupra CCA și, prin intermediul lui, asupra tuturor radiodifuzorilor. Experții au formulat o serie de propuneri de îmbunătățire a proiectului de lege, care au fost acceptate în totalitate de către Parlamentul Republicii Moldova și au fost incluse în textul final al Codului (a se vedea

1. Raportul Consiliului Europei ATCM(2006)004, „Analiză și comentarii asupra Proiectului Codului audiovizualului al Republicii Moldova”, p. 3.

paragraful 85 de mai jos). În special, Parlamentul a exclus din proiectul de lege ideea că selectarea membrilor CCA trebuie efectuată „ținând cont de numărul de mandate deținute în Parlament de către fracțiunile legal constituite”. Parlamentul a acceptat, de asemenea, sugestiile de extindere a categoriei persoanelor potențiale care desemnează candidați, pentru a include sectoarele majoritare ale societății civile, de a fi prezentată o descriere completă a funcției, de a introduce mandate pe etape pentru membrii CCA și de a le elimina statutul lor de „funcționari publici”, precum și sugestiile privind finanțarea CCA.

19. Codul a fost adoptat de către Parlament la 27 iulie 2006 și s-a aflat în vigoare până la 1 ianuarie 2019, atunci când a fost înlocuit cu Codul serviciilor media audiovizuale din 2018.

C. Evenimente politice ulterioare

20. La 5 aprilie 2009 au avut loc alegeri generale în Moldova. Potrivit rezultatelor preliminare anunțate la 6 aprilie, partidul de guvernare a câștigat alegerile la limită. Au urmat acuzații de fraudă electorală, proteste stradale și operațiuni de amploare ale unităților de poliție și de forțe speciale (o descriere a evenimentelor respective poate fi găsită în hotărârea Curții *Iurcu v. Republica Moldova*, nr. 33759/10, §§ 6-9, 9 aprilie 2013). În luna iulie a aceluiași an au avut loc noi alegeri. În rezultatul acestor alegeri, PCRM și-a pierdut majoritatea în Parlament și a devenit singurul partid de opoziție, cu 48 din totalul de 101 mandate parlamentare. O alianță din patru partide politice mai mici, numită Alianța pentru Integrare Europeană (AIE), a format noul guvern.

D. Situația în domeniul audiovizualului în Republica Moldova în 2012

21. Potrivit informațiilor prezentate de către părți, la 1 ianuarie 2012 în Moldova existau 64 de licențe de emisie, dintre care cinci aveau acoperire națională.

22. În conformitate cu studiul realizat în luna martie 2012 de către Centrul pentru Jurnalism Independent din Moldova, cele trei posturi de televiziune cu acoperire națională care se bucurau de cea mai mare audiență erau Prime TV (un canal care retransmitea postul public rus de televiziune și introducea unele conținuturi locale) cu 47,9% din audiență, Moldova 1 (fostul TNM) cu 34,5% din audiență, și NIT (redifuză un canal de televiziune rusesc și introducea unele conținuturi locale) cu 26,3% din audiență. Posturile de televiziune cu acoperire națională de pe locurile patru și cinci erau 2Plus, care preluase frecvența ce aparținea anterior postului public românesc de televiziune, redifuzând un canal românesc și introducând unele conținuturi autohtone, cu 6,9% din audiență, și EuroTV Chișinău, cu 2,7% din audiență.

23. Toate aceste cinci canale transmiteau pe frecvențe analogice.

E. Componenta CCA în 2012

24. Din hotărârea Parlamentului disponibilă public, care confirmă numirea lor, rezultă că șase dintre cei nouă membri care au format CCA în 2012 au fost numiți înainte de schimbarea guvernului în 2009. Trei dintre ei au fost numiți în 2006 și au rămas în funcție până în 2012; trei au fost numiți în 2008 și au rămas în funcție până în 2014; iar trei au fost numiți în 2011 și au rămas în funcție până în 2017.

F. Cauza NIT

1. Acordarea noii licențe de emisie

25. Canalul de televiziune NIT a funcționat în Moldova din anul 1997. Din 2004, NIT a avut acoperire la nivel național. La 7 mai 2008 CCA a eliberat companiei reclamante o nouă licență de emisie, în conformitate cu art. 23 din Cod, pentru o perioadă de șapte ani.

26. Condițiile expuse în licență prevedeau că radiodifuzorul era obligat să respecte prevederile Codului. Condițiile licenței din paragraful 3.1 litera (e) mai stabileau că radiodifuzorul trebuie să comunice informații complete, veridice și operative, în spiritul prevederilor constituționale și al pluralismului de opinii.

2. Sancțiuni aplicate înainte de revocarea licenței de emisie

27. Informațiile publicate pe site-ul CCA, inclusiv rapoartele anuale pe care el a început să le elaboreze și să le publice în 2007, arată că de la intrarea în vigoare a Codului, CCA a impus sancțiuni mai multor companii deținătoare de licențe de emisie pentru canale de radio și televiziune, inclusiv companiei reclamante, pentru încălcări ale prevederilor aceluși Cod. Din rapoartele pentru anii 2007 și 2008 rezultă că CCA a aplicat în total 43 de sancțiuni în 2007 și peste 25 de sancțiuni în 2008.

28. Din aceste informații rezultă că la 15 și, respectiv, 23 mai 2007, CCA (i) a amendat compania reclamantă cu 2.000 de lei moldovenești (MDL) (aproximativ 122 de euro (EUR)), deoarece NIT difuzase publicitate înșelătoare în timpul uneia dintre emisiunile sale și (ii) a emis în privința sa o avertizare publică, deoarece buletinele de știri ale NIT încălcaseră, printre altele, art. 7 alin. (1) și (4) litera (c) din Cod în timpul unei campanii electorale din luna mai 2007. Cu această ultimă ocazie, CCA a oferit companiei reclamante șapte zile pentru a asigura că buletinele de știri ale NIT respectă prevederile relevante din Cod. Din informațiile respective nu rezultă că în privința companiei reclamante ar fi fost aplicată vreo sancțiune din partea CCA în anul 2008.

29. Potrivit materialelor prezentate Curții de către părți, rezultă că în perioada 2009-2011, în urma monitorizării efectuate de către CCA fie din proprie inițiativă, fie în rezultatul plângerilor depuse la acesta, CCA a aplicat companiei reclamante 11 sancțiuni, deoarece NIT încălcase art. 7 din Cod. În special, NIT a fost găsit vinovat de faptul că, în buletinele sale de știri, el era unilateral și părtinitor din punct de vedere politic în favoarea PCRМ, contrar prevederilor art. 7 alin. (2), și nu oferise posibilitatea celorlalte părți de a comenta acuzațiile formulate împotriva lor, contrar art. 7 alin. (4). Următoarele sancțiuni au fost aplicate:

(i) la 24 martie 2009 o avertizare publică pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. (b) și (c); compania reclamantă nu a contestat această sancțiune;

(ii) la 6 noiembrie 2009 o amendă în valoare de 5.400 MDL (aproximativ 330 EUR) pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. b) și (c); compania reclamantă a contestat sancțiunea în instanță, însă fără succes, iar hotărârile judecătorești au devenit definitive;

(iii) la 30 martie 2010 o avertizare publică pentru încălcarea art. 16 alin. (2) și (3); compania reclamantă a contestat-o în instanță, însă fără succes, iar hotărârile judecătorești au devenit definitive;

(iv) la 15 septembrie 2010 o amendă în valoare de 5.400 MDL pentru încălcarea art. 7 alin. (4) lit. b) și (c); compania reclamantă a contestat-o în instanță, însă fără succes, iar hotărârile judecătorești au devenit definitive;

(v) la 29 octombrie 2010 privarea de dreptul de a difuza publicitate timp de trei zile pentru încălcarea art. 7 alin. (1) și (4) lit. (b) și (c); compania reclamantă a contestat decizia în instanță, aceasta fiind anulată din motive procedurale;

(vi) la 10 noiembrie 2010 o amendă în valoare de 5.400 MDL pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. c); compania reclamantă a contestat decizia în instanță, aceasta fiind anulată din motive procedurale;

(vii) la 19 noiembrie 2010 privarea de dreptul de a difuza publicitate timp de cinci zile pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. (c); compania reclamantă a contestat decizia în instanță și, în același timp, a solicitat instanțelor să suspende executarea deciziei până la soluționarea procedurii pe fond. Chiar dacă printr-o încheiere interlocutorie din 13 decembrie 2010, susceptibilă de recurs împreună cu fondul cauzei, instanțele au respins cererea companiei reclamantei de suspendare a executării deciziei, în final, ele au casat decizia CCA menționată anterior, din motive procedurale;

(viii) la 18 mai 2011 o avertizare publică pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. (c); compania reclamantă nu a contestat-o. Alături de NIT, alte șase canale de televiziune au fost avertizate cu privire la încălcarea art. 7 din Cod în buletinele lor de știri;

(ix) la 27 mai 2011 o amendă în valoare de 5.400 MDL pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. c); compania reclamantă nu a contestat-o în

instanță și a plătit amenda. Alături de NIT, alte două canale de televiziune au fost avertizate cu privire la încălcarea art. 7 din Cod în buletinele lor de știri;

(x) la 3 iunie 2011 privirea de dreptul de a difuza publicitate timp de cinci zile pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. b) și (c); compania reclamantă a contestat decizia în instanță, însă fără succes, iar hotărârile judecătorești au devenit definitive după retragerea licenței sale. Alături de NIT, alte două canale de televiziune, inclusiv postul național, au fost avertizate cu privire la încălcarea art. 7 din Cod în buletinele lor de știri; și

(xi) la 24 iunie 2011 suspendarea licenței sale de emisie timp de cinci zile pentru încălcarea art. 7 alin. (1), (2), (3) și (4) lit. (a), (b) și (c); compania reclamantă a contestat decizia în instanță, însă fără succes, iar hotărârile judecătorești au devenit definitive după retragerea licenței sale. Alături de NIT, un alt canal de televiziune a fost amendat pentru încălcarea art. 7 din Cod în buletinele sale de știri.

30. Pe lângă sancțiunile menționate mai sus, NIT a primit și alte două sancțiuni, între anii 2009 și 2011, pentru încălcarea altor prevederi din Cod. În plus, de două ori în anul 2010, NIT a primit termene-limită pentru a se conforma cu prevederile Codului, fără a fi aplicate sancțiuni.

31. Totuși, din informațiile prezentate Curții de către părți rezultă, de asemenea, că CCA a respins plângeri depuse împotriva NIT. De exemplu, la 29 octombrie 2010 CCA a respins o plângere din 22 octombrie 2010 a reprezentantului unuia dintre partidele politice rivale ale PCRM la Comisia Electorală Centrală, în care susținea că una dintre emisiunile NIT nu respectase principiile imparțialității și pluralismului de opinie, și că partidului politic pe care îl reprezenta îi fusese refuzat dreptul la replică. De asemenea, la 7 ianuarie 2012 CCA a respins o cerere din 16 decembrie 2011 a Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Producției Alcoolice de a sancționa NIT pentru încălcarea legislației relevante în materie de publicitate. În plus, la 29 martie 2012 CCA a respins cererea unui deputat din Parlament din 15 martie 2012 de sancționare a NIT pentru difuzarea, în timpul știrilor sale serale, a unui reportaj presupus propagandistic al unei agenții de presă ruse care afirma că în Moldova, cu ocazia alegerilor prezidențiale, urmau să aibă loc incidente care implică dezordini în masă și că Prim-ministrul și Președintele pregătiseră evadarea lor din țară.

3. Revocarea licenței de emisie

(a) Procesul de monitorizare

32. La 29 martie 2012, într-o ședință publică, CCA a decis să desfășoare un proces de monitorizare tematică a buletinelor de știri ale tuturor posturilor de televiziune cu acoperire națională și ale postului de radio Vocea Basarabiei, cu privire la respectarea art. 7 din Cod.

33. În conformitate cu art. 37 alin. (1), art. 40 alin. (1) lit. (a), (b) și (d) și art. 41 alin. (1) lit. (a) din Cod, principalele buletine de știri ale postului privat

de radio Vocea Basarabiei (*Știri* – difuzate la ora 18.00), ale postului public de televiziune Moldova 1 (*Mesager* – difuzate la ora 19.00) și ale canalelor private de televiziune Prime (*Primele știri* – difuzate la ora 21.00), EuroTV Chișinău (*Știri* – difuzate la ora 20.30), NIT (*Curier* – difuzate la ora 22.00) și 2 Plus (*Reporter* – difuzate la ora 19.00) au fost supuse monitorizării. Monitorizarea a fost efectuată pe o perioadă de cinci zile.

34. Metodologia de monitorizare, care implică măsurători comparative și cronometrice ale conținutului, a fost concepută de către CCA în colaborare cu experți din Uniunea Europeană (UE) și Consiliul Europei. Doi experți internaționali au participat în calitate de observatori la monitorizarea efectuată în conformitate cu metodologia de mai sus în perioada 2010-2011 și au confirmat rezultatele monitorizării prezentate de către CCA în anii respectivi.

(b) Raportul de monitorizare

35. Raportul de monitorizare cu privire la respectarea art. 7 din Cod conținea o imagine de ansamblu a datelor despre spațiul de emisie acordat de către fiecare canal problemelor legate de anumite partide politice sau personalități politice specifice, inclusiv numărul de secunde în care respectivele probleme au fost prezentate într-un mod pozitiv, negativ sau neutru. Pentru fiecare canal, această prezentare generală era însoțită de o serie de comentarii. Raportul atesta că buletinele de știri ale postului de radio Vocea Basarabiei și ale posturilor de televiziune Moldova 1, Prime, EuroTV Chișinău și 2 Plus au prezentat știri cu o structură echilibrată și au respectat principiul prezentării informațiilor din mai multe surse în cazul unor aspecte conflictuale. Cu toate acestea, rezultatele monitorizării pentru Moldova 1 au indicat că în buletinele sale de știri fusese acordat mult mai mult spațiu de emisie partidelor de guvernare.

36. Cu referire la NIT, raportul arăta că știrile pe care le-a difuzat cu privire la AIE au durat mai mult de o oră și treizeci și două de minute, timp în care AIE fusese reflectată într-o lumină neutră doar opt secunde, iar restul timpului într-o lumină negativă. În același timp, știrile referitoare la PCRM au durat peste patruzeci și unu de minute, dintre care treizeci și patru de minute într-o lumină neutră, șase minute într-o lumină pozitivă și doar patruzeci și patru de secunde într-o lumină negativă. S-a ajuns la concluzia că acest dezechilibru încâlca art. 7 alin. (2) din Cod. În plus, știrile se refereau la reprezentanții Guvernului, Parlament și Primăria Chișinău doar în mod negativ, iar reprezentanților acestor instituții nu li s-a oferit niciodată posibilitatea de a reacționa, în conformitate cu prevederile art. 7 alin. (4) lit. (c) din Cod. Reprezentanții PCRM și cei implicați în organizarea protestelor împotriva guvernării alături de PCRM erau întotdeauna lăudați sau menționați într-o manieră neutră.

37. Raportul mai consemna că buletinele de știri ale NIT au făcut publice acțiunile de protest organizate de către PCRM împotriva guvernării, au inclus un videoclip de propagandă antiguvernamentală și au prezentat titre echivalente cu manipulare. De exemplu, la prezentarea unei știri despre un sondaj de opinie realizat de către reporterii NIT pe străzile din Chișinău, Hâncești și Strășeni, NIT a transmis în exclusivitate opiniile susținătorilor PCRM care exprimaseră opinii critice cu privire la guvernare. S-a stabilit că acest fapt constituia o încălcare a art. 7 alin. (4) lit. (c) din Cod.

38. În continuare, s-a remarcat că, la raportarea despre protestele organizate de către PCRM, NIT folosisse titre și citase declarații oficiale de la acele proteste, fără a afișa imagini ale actelor propriu-zise la care făcea referire. Astfel, s-a concluzionat că NIT încălcase art. 7 alin. (4) lit. (a) din Cod, care prevede că fiecare știre trebuie să fie veridică. Mai mult, s-a constatat că NIT acționase contrar art. 7 alin. (4) lit. (b), deoarece prezentatorul de știri introdusese o știre, afirmând: „Indignați de cinismul alianței, cer demisia guvernanților incompetenți și consilierii orășenești din Căușeni”, înainte de a citi o declarație a respectivilor membri ai consiliului local.

39. În cele din urmă, s-a constatat că NIT promovase un limbaj jurnalistic agresiv, de multe ori nu respectase cerințele privind diversificarea surselor și, în plus, utilizase imagini, tertipuri de montaj sau comentarii pentru a denatura faptele reale sau pentru a denigra imaginea altor subiecte.

(c) Decizia CCA

40. La 2 aprilie 2012 compania reclamantă a primit o copie a raportului de monitorizare. În scrisoarea de însoțire, ea era informată că buletinele sale de știri și cele ale celorlalți radiodifuzori naționali fuseseră monitorizate în urma deciziei CCA din 29 martie (a se vedea paragraful 32 de mai sus) și că rezultatele monitorizării vor fi examinate la ședința publică a CCA din 5 aprilie 2012, care va începe la ora 10, și că prezența sa la ședință era obligatorie.

41. Procesul-verbal al ședinței din 5 aprilie 2012 arată că opt dintre cei nouă membri ai CCA erau prezenți, și că reprezentantul NIT era, de asemenea, prezent și răspundea la întrebări. Potrivit procesului-verbal, reprezentantul NIT declarase că, deși acest lucru putea suna paradoxal, NIT era mulțumit de raportul de monitorizare, deoarece menționa atitudinea predominant neutră a NIT față de PCRM și față de alte partide politice. În continuare, din procesul-verbal rezultă că în timpul discuțiilor ulterioare privind constatările raportului de monitorizare al NIT, mai mulți membri CCA descriuseră modul în care NIT prezentase buletinele sale de știri drept „manipulare” și „răspândirea știrilor false”. S-a afirmat, *inter alia*, că în timpul unuia dintre buletinele de știri, unul dintre liderii AIE fusese comparat cu Hitler și toți liderii fuseseră numiți „criminali”, „bandiți” și „escroci”. Termenii folosiți pentru a descrie guvernarea AIE includea „dictatură”,

„regim anticonstituțional”, „uzurparea puterii”, „trădători”, „gruparea celor trei uzurpatori” și „grupare de infractori”. Unii membrii CCA crezuseră că buletinele de știri ale NIT incitau la ură, violență și xenofobie. De exemplu, într-o știre despre proteste antiguvernamentale se auzeau sloganuri precum „uzurpatori, plecați din Moldova” sau „dușmani ai poporului”. Într-o altă știre referitoare la o demonstrație antiguvernamentală s-au auzit oameni spunând: „vom declanșa o luptă împotriva trădătorilor de la putere pentru a recâștiga suveranitatea Moldovei” și „nu avem nevoie de pseudo-românizați și marionete din Occident”. Un membru al CCA își exprimase punctul de vedere, potrivit căruia buletinele de știri fuseseră prezentate în așa fel încât să nu se facă distincție între faptele prezentate în ele și opiniile părtinitoare ale jurnaliștilor care le comentau. NIT fusese criticat și pentru că făcuse anunțuri publice despre data și locul protestelor antiguvernamentale organizate de către PCRM. Unul dintre membrii CCA afirmase că problema nu rezida în faptul că guvernarea fusese criticată, postul de televiziune fiind liber să critice guvernarea cât de mult dorea în emisiunile sale. Cu toate acestea, el era obligat să respecte regulile privind pluralismul în buletinele sale de știri. Unul dintre membrii CCA declarase că art. 7 alin. (2) din Cod se referea mai degrabă la perioada campaniilor electorale și că buletinele de știri nu puteau rămâne neutre față de guvernare. El a considerat că monitorizarea fusese efectuată cu unicul scop de a impune noi sancțiuni asupra NIT și că, în cazul în care sancționarea NIT de către CCA continua, acest lucru putea fi interpretat ca un atac la libertatea de exprimare. El și-a exprimat părerea că ceilalți membri CCA îndeplineau în tăcere instrucțiuni politice și i-a îndemnat să acționeze responsabil, deși aveau puterea de a închide un canal de televiziune.

42. La finalul discuțiilor i s-a dat cuvântul membrului CCA însărcinat să prezinte constatările raportului de monitorizare, care a afirmat, în concluzie, că întotdeauna își asuma responsabilitatea și că în acea zi își asuma responsabilitatea în a propune ca, în conformitate cu abordarea graduală, postului de televiziune NIT să-i fie impusă o sancțiune sub forma revocării licenței sale de emisie. Propunerea a fost supusă la vot și acceptată cu șapte voturi pentru și unul contra.

43. Decizia CCA pronunțată la aceeași dată a reiterat constatările expuse în raportul de monitorizare (a se vedea paragrafele 35-39 de mai sus). În plus, ea preciza:

„În același timp, derogările constatate cad sub incidența art. 10 alin. (5) din Cod...

Potrivit condițiilor licenței de emisie ..., pct. 3.1, lit. a), „titularul licenței este obligat să-și desfășoare activitatea în condițiile respectării Codului...”, și lit. e), „să-și desfășoare activitatea în condițiile respectării: dreptului la informare completă, veridică și operativă în spiritul prevederilor constituționale, precum și a pluralismului de opinii.”

Totodată, menționăm că ... NIT a fost avertizat public, prin decizia CCA ... din 18 mai 2011, pentru derogări de la prevederile art. 7 ... din Cod. Prin decizia CCA ... din 27 mai

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

2011 ... a fost aplicată o amendă ... pentru derogări repetate de la prevederile art. 7 ... din Cod. Prin decizia CCA ... din 3 iunie 2011 ... i-a fost aplicată o sancțiune sub formă de suspendare a dreptului de difuzare a publicității comerciale ..., pentru derogări repetate de la prevederile art. 7 ... din ... Cod, iar prin decizia CCA ... din 24 iunie 2011, [postului] i-a fost suspendată licența de emisie ... pentru derogări repetate de la prevederile art. 7 ... din Cod.

Luând în considerare deciziile CCA ... din 6 noiembrie 2009, ... 15 septembrie 2010, ... 18 mai 2011, ... 27 mai 2011, ... 3 iunie 2011 și ... 24 iunie 2011, ca urmare a examinării Raportului de monitorizare ... [și] a dezbaterilor publice, în baza prevederilor Codului ..., [CCA]

Decide:

... A aproba Raportul de monitorizare ...

... A avertiza public ... fondatoarea postului de televiziune „Moldova 1”, pentru derogări de la prevederile art. 7 alin. (2) din Codul audiovizualului, în conformitate cu art. 38 alin. (3) lit. (a) din Codul Audiovizualului.

... A retrage licența de emisie ... pentru postul de televiziune „NIT”, în conformitate cu art. 27 alin. (1) lit. (a) și (b) și alin. (2), și art. 38 alin. (1) lit. (e), alin. (2) lit. (b) și (f), alin. (3) din Cod ..., pentru derogări repetate de la prevederile art. 7 alin. (1), (2) și (4) lit. (a), (b) și (c), și art. 10 alin. (5) din Cod ... și pct. 3.1, lit. (a) și (e) din condițiile licenței de emisie.

...”

44. Decizia CCA a fost publicată în Monitorul Oficial la 6 aprilie 2012.

4. Procedura împotriva deciziei de revocare

(a) Contestația preliminară la CCA

45. La 5 aprilie 2012 compania reclamantă a depus la CCA o cerere prealabilă împotriva deciziei de revocare, invocând art. 14 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV/2000 (a se vedea paragraful 87 de mai jos) și solicitând anularea retragerii licenței de emisie. Ea a susținut, în esență, că decizia CCA era ilegală și nemotivată și, prin urmare, interfera cu independența editorială a NIT, încălcând dreptul la libertatea de exprimare.

46. La 27 aprilie 2012 cererea prealabilă a companiei reclamante a fost respinsă ca nefondată de către CCA. CCA a reținut, pe scurt, că revocase licența de emisie numai după ce aplicase treptat toate celelalte sancțiuni prevăzute la art. 38 din Cod.

(b) Cereri de asigurare a acțiunii

47. La 6 aprilie 2012, concomitent cu contestarea deciziei CCA din 5 aprilie 2012 la Curtea de Apel Chișinău („Curtea de Apel”) (a se vedea paragraful 55 de mai jos), compania reclamantă a mai solicitat aceleași instanțe să suspende executarea deciziei până la pronunțarea unei hotărâri pe fond și să adopte măsuri de asigurare a acțiunii. Compania reclamantă a invocat art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV/2000 (a

se vedea paragraful 87 de mai jos) și art. 174, 175 și 177 din Codul de procedură civilă („CPC”). Ea a susținut că absența unei măsuri de asigurare ar cauza în mod clar dificultăți la executarea unei hotărâri pe fond în favoarea sa și, foarte probabil, ar face ca această hotărâre să fie imposibil de executat. De asemenea, ea a susținut că executarea imediată a deciziei ar avea ca rezultat pierderi grave și iminente pentru compania reclamantă și i-ar distruge postul de televiziune.

48. Compania reclamantă a susținut că, în conformitate cu normele aplicabile, proprietarul licenței de emisie trebuia să restituie CCA licența revocată. Având în vedere natura activității autorizate prin licența de emisie, proprietarul său ar fi, prin urmare, obligat să suspende difuzarea pe termen nelimitat sau, în general, să o înceteze. Astfel, bunăstarea psihologică și financiară a angajaților NIT ar fi afectată, iar postul de televiziune ar pierde orice sprijin comercial actual sau viitor, și ar fi obligat să rezilieze alte contracte existente, ceea ce ar putea conduce la datorii financiare și penalități semnificative. Măsura contestată ar încălca, de asemenea, dreptul canalului de televiziune la libertatea de exprimare, inclusiv dreptul său de a transmite informații și dreptul publicului de a le primi. În sfârșit, frecvențele de emisie acoperite de licență ar fi puse la dispoziția altor radiodifuzori prin concurs public, făcând practic imposibilă executarea unei hotărâri favorabile în fond.

49. Printr-o încheiere din 9 aprilie 2012, Curtea de Apel a respins cererea de suspendare a executării formulată de către compania reclamantă. Curtea de Apel a reținut:

„Verificând argumentele invocate [de către compania reclamantă] în demersul său ..., [ea] consideră că demersul este neîntemeiat și urmează a fi respins ...

Potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 793-XIV/2000, [compania] reclamant[ă] putea cere suspendarea executării actului administrativ concomitent cu introducerea acțiunii în fața instanței.

Instanța [...] [dorește] să menționeze că, prin decizia CCA ... din 5 aprilie 2012, activitatea postului de televiziune NIT a fost în fapt încetată ... Prin suspendarea [executării] actului administrativ contestat, instanța s-ar expune [riscului] de a examina fondul cauzei, [un pas] inadmisibil în această etapă a procedurii, în conformitate cu prevederile CPC.

[Având în vedere] ... că motivele demersului [companiei reclamante] de suspendare a [executării] actului administrativ nu au fost justificate prin aceasta, instanța [...] consideră că este necesară respingerea demersului...”

50. La 10 aprilie 2012 compania reclamantă a depus la Curtea de Apel un demers repetat de suspendare a executării, invocând aceleași dispoziții de drept intern (a se vedea paragraful 47 de mai sus). Ea a susținut din nou că ar putea suferi daune iminente și parțial permanente, subliniind faptul că autoritățile competente o informaseră la 6 aprilie 2012 că difuzarea sa va fi oprită și că unul dintre membrii CCA confirmase într-o declarație de presă preocupările companiei, potrivit cărora frecvențele de emisie acoperite de licența revocată urmau să fie anunțate la concurs public.

51. Printr-o încheiere din 11 aprilie 2012, Curtea de Apel a respins această cerere. Ea a reținut:

„Verificând argumentele [companiei reclamante] din demersul repetat [...], [ea] consideră că demersul este neîntemeiat și urmează a fi respins ...

... La 9 aprilie 2012 [instanța] a respins demersul analogic înaintat de către [compania] reclamant[ă] ...

... încheierea ... din 9 aprilie 2012 ... a fost înmănată în aceeași zi reprezentantului [companiei] reclamant[e], fiind explicat că, în cazul în care [compania reclamantă] nu [este] de acord cu încheierea [respectivă], [ea] este în drept de a o ataca cu recurs în termen de 15 zile ...”

52. Compania reclamantă a declarat recurs împotriva ambelor încheieri. Ea a susținut că la 9 aprilie 2012 Curtea de Apel respinsese demersul său din 6 aprilie, ignorând argumentele sale cu privire la prejudiciul pe care l-ar suferi în cazul punerii în executare a deciziei CCA și necesitatea măsurilor de asigurare pentru a evita imposibilitatea executării unei hotărâri favorabile. În plus, compania reclamantă a susținut că afirmația instanței, potrivit căreia suspendarea executării ar risca să prejudicieze fondul cauzei, era irelevantă. Potrivit companiei reclamante, instanța ignorase faptul că, prin respingerea cererii, ea își exprimase o opinie cu privire la rezultatul litigiului în favoarea CCA.

53. Compania reclamantă a mai susținut că la 11 aprilie 2012 instanța respinsese demersul său din 10 aprilie, deoarece acea cerere era similară cu cea din 6 aprilie, chiar dacă argumentele și probele companiei reclamante arătau că cererea anterioară se bazase pe circumstanțe diferite de cele menționate în ultima cerere, inclusiv faptul că activitatea de difuzare a postului de televiziune fusese oprită. Nu fusese oferită nicio explicație cu privire la motivul pentru care circumstanțele indicate de către compania reclamantă nu puteau fi calificate ca fiind noi.

54. Printr-o decizie din 10 mai 2012, care nu era susceptibilă de recurs, Curtea Supremă de Justiție („Curtea Supremă”) a respins recursul companiei reclamante și a menținut încheierile instanței inferioare. Ea a stabilit:

„... soluțiile adoptate de către instanțele [inferioare] au fost corecte, fiind respectate normele legale în vigoare.

[În baza art. 174 din CPC], la cererea participanților la proces, judecătorul sau instanța poate lua măsuri de asigurare a acțiunii. Asigurarea se admite în orice fază a procesului până la etapa în care hotărârea judecătorească devine definitivă, în cazul în care neaplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii ar face imposibilă executarea hotărârii judecătorești.

Reclamanta, [la solicitarea] măsuri[lor] de asigurare a acțiunii, nu a prezentat instanței de fond probe care ar putea confirma o posibilă dificultate sau imposibilitate de executare a unei viitoare hotărâri judecătorești favorabile. Cu toate acestea, dispozițiile normei citate pot fi aplicate de către instanța de fond care examinează cererea numai în circumstanțele în care părțile la proces care au solicitat [dispunerea măsurii] dovedesc eventuala existență a unor asemenea consecințe. În caz contrar, o aplicare arbitrară a normei citate ar putea afecta drepturile și interesele unei alte părți la proces și ar putea

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

încălca unul dintre principiile fundamentale ale procesului civil, astfel cum sunt prevăzute la art. 22 din CPC.

Potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 793-XIV/2000, suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către [compania] reclamant[ă] instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii.

Conform alin. (2) din [aceiași] articol, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu.

După cum rezultă din art. 21 alin. (2) din Lege ..., revine instanței de judecată să aprecieze cât de justificată este necesitatea de a dispune suspendarea ... și [dacă] această intervenție va preveni ... pagube iminente.

Materialele cauzei confirmă că ... prejudiciul pe care [compania] reclamantă pretinde că l-a suferit ... [se referă] la pierderile suportate ... [din cauza] încetării activităților sale comerciale, care, la rândul său, au rezultat din decizia CCA a cărei legalitate și temeinicie este contestată, formând obiectul cauzei.

Cu alte cuvinte, instanța de contencios administrativ este [chemată să examineze] [procedurile] prin care se contestă legalitatea actului administrativ, ale căror rezultate ... [vor fi decisive] pentru continuarea activităților [companiei reclamante].

Pornind de la considerentele menționate mai sus, Curtea apreciază că instanța [de fond] a concluzionat în mod corect că prin decizia CCA ... din 5 aprilie 2012 activitatea postului de televiziune NIT a fost în fapt oprită și că prin suspendarea [executării] actului administrativ contestat, instanța s-ar expune [riscului] de a stabili fondul cauzei, [un pas] care este inadmisibil în această etapă a procesului, în conformitate cu dispozițiile CPC.

De altfel, modalitatea de recuperare a unui prejudiciu suferit din cauza unui act administrativ este prevăzută de Legea [nr. 793-XIV/2000] și trebuie examinată în cazul în care [acțiunea companiei reclamante împotriva CCA] ar fi admisă...

Din aceste considerente, Curtea consideră că argumentele [companiei reclamante] incluse în recursurile sale ... nu pot fi [considerate] motive [valide] pentru casarea încheierilor instanței [inferioare]...

Afirmația [companiei] reclamant[e], conform căreia dreptul la libertatea de exprimare, inclusiv dreptul publicului de acces la informații, ar putea fi potențial afectat ... este, de asemenea, [considerată] de către instanță [a fi] declarativă și nedemonstrată, deoarece ... nu există nicio dovadă care să confirme o astfel de situație.

Argumentul potrivit căruia vânzarea frecvențelor de difuzare ar putea împiedica executarea unei eventuale hotărâri nu poate fi acceptat și a fost în mod corect respins de către instanța [inferioară], deoarece s-a bazat pe simple presupuneri.

De asemenea, dispozițiile legale citate mai sus oferă instanței, acolo unde este cazul, posibilitatea de a reconsidera pe parcursul dezbaterilor judiciare chestiunile considerate a fi importante [pentru cauză].

...”

(c) Procedura pe fond la Curtea de Apel

(i) Observațiile companiei reclamante

55. Compania reclamantă a susținut că decizia CCA din 5 aprilie 2012 fusese ilegală din considerente materiale și procedurale. Ea a subliniat că, conform constatărilor din raportul de monitorizare, și PCRМ fusese reflectat în mod negativ timp de patruzeci și patru de secunde în buletinele sale de știri. Ea a recunoscut că buletinele sale de știri erau critice sau chiar defăimătoare față de AIE. Totuși, ea a subliniat că, în conformitate cu Convenția, era acceptabil ca guvernarea să fie criticată, iar libertatea presei permitea jurnaliștilor dreptul de a exagera și de a acționa într-un mod provocator. Potrivit companiei reclamante, în acest mod ea acționase în conformitate cu Articolul 10 din Convenție. Ea și-a exprimat opinia că metoda aleasă de către stat pentru a asigura pluralismul – în modul prevăzut la art. 7 din Cod – era contrară acestei prevederi din Convenție. De asemenea, ea a susținut că decizia CCA nu era legală în sensul Articolului 10, deoarece legea în baza căreia fusese revocată licența nu preciza că o sancțiune atât de gravă precum revocarea licenței putea fi impusă pentru criticarea guvernării. În plus, decizia CCA nu urmărise un scop legitim, deoarece singurul scop urmărit de către autorități era eliminarea sa de pe piața media și debarasarea de un canal de televiziune critic la adresa guvernării. Ea a subliniat că criticile aduse guvernării se refereau la chestiuni de interes public important, cum ar fi politica externă și afacerile interne. Sancțiunea impusă fusese disproporționat de dură și CCA nu oferise motive suficiente și pertinente pentru această decizie.

56. Compania reclamantă a mai susținut că revocarea licenței sale fusese contrară drepturilor sale garantate de Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

57. Cu referire la procedură, compania reclamantă a susținut că, în baza art. 40 alin. (3) din Cod, decizia CCA din 29 martie 2012 de a efectua un proces de monitorizare intrase în vigoare la data publicării ei în Monitorul Oficial, și anume la 31 martie 2012. Raportul de monitorizare fusese dezbătut de către CCA în ședința sa din 5 aprilie 2012. CCA nu respectase termenele-limită prevăzute de art. 3 alin. (2) lit. a) și 9 din Legea nr. 239-XVI/2008 privind transparența în procesul decizional (a se vedea paragraful 88 de mai jos). În plus, la adoptarea deciziei sale din 5 aprilie 2012, precum și a deciziei sale din 24 iunie 2011, CCA nu acționase în conformitate cu art. 27 alin. (2) din Cod, deoarece omisese să respecte cerințele procedurale prevăzute în alte legi, înainte de suspendarea sau revocarea licenței. În special, el nu sesizase o instanță în termen de trei zile lucrătoare de la adoptarea deciziilor sale, inclusiv cea din 5 aprilie 2012, în modul prevăzut de CPC și art. 17 alin. (3) din Legea nr. 235-XVI/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. De asemenea, CCA nu emisese nicio recomandare de remediere a încălcărilor constatate în urma monitorizării și

nu avertizase compania reclamantă cu privire la posibila suspendare sau revocare a licenței, în cazul în care încălcările constatate nu vor fi remediate în timp util, în modul prevăzut la art. 16 alin. (6) lit. (e) din Legea nr. 235-XVI/2006 și art. 19 din Legea nr. 451-XV/2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător. În plus, Curtea Constituțională confirmase, în hotărârea sa din 6 decembrie 2012 (a se vedea paragrafele 89-92 de mai jos), că executarea imediată a deciziei CCA din 5 aprilie 2012, fără a aștepta rezultatul procedurii judiciare de examinare a contestației împotriva acestei decizii, era contrară principiilor legale și constituționale naționale și Convenției.

58. În cele din urmă, compania reclamantă a susținut că CCA fusese părtinitoare din punct de vedere politic și că anumiți politicieni de frunte influențaseră decizia de a-i retrage licența.

(ii) *Hotărârea Curții de Apel*

59. La 11 februarie 2013 Curtea de Apel a pronunțat o hotărâre și a respins contestația companiei reclamante ca nefondată. În măsura relevanței sale pentru cauza din fața Curții, motivarea sa includea următoarele.

60. Instanța a stabilit că constatările CCA cu privire la buletinele de știri ale NIT fuseseră susținute de dovezile disponibile și că CCA motivase decizia sa de revocare a licenței, așa cum se arată și în procesul-verbal al ședinței din 5 aprilie 2012. În plus, instanța a vizualizat înregistrările buletinelor de știri și a descris în detaliu conținutul buletinului de știri din 6 februarie 2012. Ea a constatat că acest buletin avusese durata de patruzeci și unu de minute, dintre care treizeci și nouă de minute fuseseră dedicate criticilor la adresa partidelor de guvernământ. Fuseseră utilizate expresii precum „bandiți”, „criminali”, „escroci”, „grupare de infractori”, „trădători” și „șarlatani” pentru a descrie guvernul și partidele care îl formau. Fiecare minut conținea două sau trei astfel de cuvinte și niciuna dintre persoanele menționate în buletin nu avusese ocazia să reacționeze. Instanța a considerat afirmațiile companiei reclamante în această privință (a se vedea paragraful 55 de mai sus) ca fiind nefondate, deoarece erau contrazise de probele menționate anterior și se bazau pe o evaluare incorectă a cadrului legal aplicabil.

61. Instanța, examinând plângerea companiei reclamante referitoare la metoda aleasă de către stat pentru asigurarea pluralismului, a constatat următoarele:

„... statul are obligația pozitivă de a veghea asupra faptului că publicul are acces la informație imparțială și corectă prin intermediul televiziunii și radioului. Statul, de asemenea, trebuie să vegheze asupra diversității opiniilor publice și de altă natură exprimate prin aceste mijloace media și că îi aparține statului să aleagă mijloacele prin care să implementeze aceste lucruri. Statul Republica Moldova a optat pentru metoda de implementare a pluralismului de opinii, și anume a obligat prin lege posturile de televiziune și radio, care folosesc frecvențele Republicii Moldova, să ofere timp de antenă tuturor curentelor de idei și opinii [politice], și ca atunci când cineva este atacat/criticat, acel cineva să aibă dreptul la replică. Alegerea făcută de Republica

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

Moldova se înscrie perfect în așa-numita marjă de apreciere acordate Statelor membre la Convenție. ...

În același context, trebuie relevată relevanța celei de-a treia fraze din paragraful 1 al Articolului 10 din Convenție, potrivit căreia „Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare”.

... comunicația audiovizuală este reglementată de Cod, care corespunde standardelor internaționale la acest capitol, întrucât, la momentul adoptării, acesta a obținut aviz din partea organismelor internaționale. ...

... legislația în baza căreia s-a retras licența [companiei reclamante] era accesibilă și previzibilă, iar NIT-ul a fost în stare să prevadă consecințele comportamentului propriu ...”

62. Instanța a considerat că independența editorială a unui radiodifuzor trebuia să respecte cerințele legale în domeniu și interesele societății.

63. Instanța a admis că sancțiunea aplicată companiei reclamante fusese foarte dură. Cu toate acestea, ea a considerat important că revocarea licenței nu fusese un act spontan care nu putea fi prevăzut de către NIT. Ea a reținut că, înainte de a aplica sancțiunea, CCA depusese eforturi zadarnice timp de trei ani, între 2009 și 2012, pentru ca postul de televiziune să respecte prevederile art. 7 din Cod. În perioada 2009-2012 canalul de televiziune fusese sancționat de treisprezece ori pentru încălcări similare și toate sancțiunile respective fuseseră ineficiente:

„Este incontestabil faptul că încercările întreprinse de CCA și termenele acordate postului de televiziune NIT pentru a reintra în legalitate, în cumul cu sancțiunile aplicate, în opinia instanței, au fost mai mult decât suficiente pentru ca NIT să facă concluziile corespunzătoare și să înceapă a activa în conformitate cu prevederile legale.

Cu toate acestea, instanța denotă faptul că NIT a prezentat evidente caracteristici de violator al normelor imperative în domeniu, ignorând toate încercările întreprinse de societate, în persoana [CCA], de a menține NIT pe piața radiodifuzorilor din Republica Moldova.”

64. Instanța a reținut că, deși toate condițiile legale pentru retragerea licenței fuseseră îndeplinite mult mai devreme (în 2010), CCA aplicase de două ori sancțiuni mai blânde în loc să revoce licența, oferindu-i astfel companiei reclamante șanse suplimentare de a respecta legea și de a evita retragerea licenței. Instanța a mai reținut că în anul 2011 postul de televiziune contestase doar două dintre cele cinci sancțiuni aplicate lui: cele două avertismente oficiale nu fuseseră contestate, iar amenda fusese plătită fără a fi contestată.

65. Curtea de Apel a luat, de asemenea, în calcul faptul că, în momentul revocării licenței, șase dintre sancțiunile aplicate de către CCA fuseseră definitive, iar în momentul adoptării deciziei sale, alte patru sancțiuni deveniseră definitive prin intermediul hotărârilor judecătorești irevocabile. Mai mult, CCA acordase de două ori NIT termene-limită pentru a se conforma legii, fără a-i impune nicio sancțiune:

„... instanța ... concluzionează că, la data emiterii de către CCA a deciziei nr. 42 din 5 aprilie 2012 privind retragerea licenței postului NIT, din totalitatea sancțiunilor aplicate postului de televiziune NIT, șase sancțiuni erau în vigoare și și-au produs efectul juridic, iar ulterior, până la adoptarea hotărârii din speța examinată, prin hotărâri judecătorești irevocabile, a fost confirmată legalitatea altor 4 sancțiuni aplicate prin decizii ale CCA.”

66. Instanța a mai reținut că, în pofida tuturor eforturilor CCA de a face ca NIT să înceteze încălcarea legii și, astfel, de a-l menține pe piață, acesta din urmă continua cu obstinație să facă acest lucru, astfel nelăsându-i CCA o altă opțiune decât să revoce licența. Ea a notat:

„Dacă [CCA] n-ar fi [impus cea mai dură sancțiune postului de televiziune], ar fi transmis un semnal negativ altor difuzori de radio și TV, care ar fi putut crede că nerespectarea legii în domeniul audiovizualului nu poate avea consecințe serioase, ci doar avertismente și amenzi simbolice. Astfel, aplicarea sancțiunii în cauză a corespuns cu o necesitate imperioasă într-o societate democratică, de a impune pluralismul de opinii și respectarea legislației în domeniul audiovizualului de către toți actorii media.”

67. Instanța a respins, de asemenea, acuzațiile companiei reclamante referitoare la încălcarea drepturilor sale în baza Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Ea a reținut că licența fusese revocată pentru încălcări repetate ale legii și că, prin urmare, revocarea fusese prevăzută de lege, urmărise un scop legitim și fusese necesară într-o societate democratică. De asemenea, instanța a considerat nefondat argumentul companiei reclamante, conform căruia ingerința fusese disproporționată din cauza caracterului său excepțional și nejustificat de dur, care ruinase întreaga activitate profesională a companiei reclamante, lipsind-o de toate eventualele venituri din activități audiovizuale, deoarece pe parcursul anilor 2009-2012 NIT nu întreprinsese nicio măsură recomandată de către CCA, dar continuase să încalce Codul, fapt care a condus, în cele din urmă, la revocarea licenței.

68. Instanța a reținut, în plus, că compania reclamantă nu îi prezentase probe concludente și pertinente care să poată confirma prejudiciul invocat de către ea și că orice pierderi suferite, inclusiv cele rezultate din incapacitatea sa de a-și onora obligațiile contractuale, erau imputabile acțiunilor ilegale ale NIT și, prin urmare, trebuia să-și asume responsabilitatea pentru ele.

69. În privința plângerilor sub aspect procedural, instanța a reținut că CCA adoptase decizia contestată cu respectarea art. 7, 10, 37, 38 și 40 din Cod și a art. 4, 5, 7 și 8 din actul constitutiv al CCA (a se vedea paragrafele 85-86 de mai jos), și prin exercitarea competențelor sale prevăzute la art. 37 și 40 din Cod. La 29 martie 2012 CCA dispuse în mod legal monitorizarea buletinelor de știri în conformitate cu prevederile art. 38 alin. (2) lit. (f) și (7), și ale art. 40 alin. (1) lit. (d) din Cod. În conformitate cu prevederile art. 38 alin. (7) din Cod, compania reclamantă recepționase o copie a raportului la 2 aprilie 2012 și fusese informată cu suficient timp înainte, printr-un preaviz, despre data, locul și ora ședinței CCA la care raportul urma să fie discutat. Reprezentantul său avusese timp suficient pentru a se familiariza cu conținutul raportului și pentru a pregăti o apărare, și participase la ședința din

5 aprilie 2011, lui fiindu-i permis să prezinte poziția companiei reclamante fără nicio restricție. Reprezentantul nu ceruse amânarea ședinței pentru a avea mai mult timp să studieze raportul sau pentru a-și pregăti observațiile, deși avusese dreptul să o facă. Prin urmare, compania reclamantă nu mai putea pretinde că drepturile sale fuseseră afectate deoarece nu avusese timp suficient pentru pregătire.

70. În acest sens, instanța a mai reținut că argumentul companiei reclamante, potrivit căruia decizia CCA ar fi încălcat art. 9 din Legea nr. 239-XVI/2008, era nefondat. Instanța a remarcat că compania reclamantă nu contestase niciodată legalitatea deciziei CCA din 29 martie 2012, astfel încât efectele sale nu încetaseră. În plus, legalitatea acestei decizii nu făcuse obiectul prezentei cauze. De asemenea, instanța a considerat Codul ca fiind *lex specialis* și că, prin urmare, prevederile Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător și ale Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nu erau aplicabile cauzei:

„Instanța ... consideră neîntemeiată opinia reprezentantului NIT, potrivit căreia decizia CCA nr. 42 din 5 aprilie 2012 este ilegală, pornind de la faptul că în alte decizii adoptate anterior de [CCA] nu se includ prevederi privind prescripțiile și recomandările pentru înlăturarea încălcărilor constatate, ce trebuie operate potrivit Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr. 451-XV din 30 iulie 2001, deoarece, în activitatea sa, [CCA] se conduce de prevederile legii speciale, care este Codul, care prevede condițiile și procedura de retragere a licenței, iar prevederile Codului la acest capitol au fost respectate.

Totodată, este notoriu faptul că, în baza genului de activitate exercitat de [NIT], în lumina prezentului litigiu, Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr. 451-XV din 30 iulie 2001 și Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 nu sunt aplicabile prezentei cauze; deci, și trimiterile făcute la prevederile acestora sunt neîntemeiate.”

71. În privința argumentului companiei reclamantei, conform căruia constatările Curții Constituționale din hotărârea sa din 6 decembrie 2012 (a se vedea paragrafele 89-92 de mai jos) cu privire la constituționalitatea modificării art. 38 din Cod, adoptată la 29 mai 2012, erau relevante și aplicabile în cazul său, Curtea de Apel a constatat că aceste constatări nu erau aplicabile și a respins argumentul companiei reclamante, făcând referire la Legea cu privire la Curtea Constituțională, care stabilea că hotărârile Curții Constituționale nu au efect retroactiv:

„Urmează de menționat că, în conformitate cu prevederile art. 26 alin. (7) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova, hotărârile Curții Constituționale produc efect numai pentru viitor, iar instanța de contencios administrativ verifică legalitatea actului administrativ la data adoptării actului.”

72. În final, instanța a respins ca nefondată afirmația companiei reclamante, conform căreia decizia CCA fusese influențată de către politicieni de frunte. Ea a considerat că argumentul potrivit căruia NIT fusese

discriminat de către CCA nu putea fi acceptat, având în vedere faptul că NIT fusese monitorizat în același timp și în aceleași condiții ca și alți radiodifuzori, și că alți radiodifuzori au fost, de asemenea, sancționați în cazul identificării unor încălcări ale Codului. Ea a adăugat că metodologia de monitorizare fusese elaborată în comun cu experți internaționali și fusese aprobată de către membrii societății civile care activează în domeniu, în urma deliberărilor publice.

(d) Procedura din fața Curții Supreme

(i) Observațiile companiei reclamante

73. Compania reclamantă a depus recurs cu privire la aspecte de fapt și de drept împotriva hotărârii Curții de Apel și a susținut, în măsura relevantă pentru cauza din fața Curții, că fuseseră interpretate și aplicate greșit dispozițiile relevante privind dreptul său la libertatea de exprimare. Ea a repetat argumentele prezentate Curții de Apel (a se vedea paragraful 55 de mai sus) și a adăugat că toate insultele adresate guvernării fuseseră strigate de către protestatarii la întrunirile organizate de PCRM, și că NIT doar raportase evenimentele respective. Prin urmare, postul de televiziune nu era responsabil pentru lozincile strigate în timpul acelor evenimente. În plus, persoanelor în privința cărora fuseseră exprimate critici nu le fusese acordată oportunitatea de a reacționa la acea critică, deoarece ele nu solicitaseră o astfel de oportunitate.

74. În plus, compania reclamantă a susținut că instanța inferioară concluzionase eronat că CCA nu omisese să respecte principiul aplicării graduale a sancțiunilor în momentul retragerii licenței. Ea a remarcat, în special, că sancțiunea cea mai aspră fusese aplicată într-un moment în care cele două sancțiuni anterioare erau încă disputate în instanțe. Poziția companiei reclamante era că CCA ar fi putut aplica următoarea sancțiune doar după ce instanțele s-ar fi pronunțat în privința celor anterioare. În caz contrar, dreptul său la o cale efectivă de atac în sensul Articolului 13 din Convenție ar fi încălcat. Compania reclamantă a mai susținut că, prin hotărârea sa, Curtea de Apel încălcase Articolul 6 din Convenție și Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, și ignorase jurisprudența relevantă a Curții în această privință.

75. În plus, compania reclamantă și-a repetat argumentul referitor la termenul prevăzut la art. 9 din Legea nr. 239-XVI/2008 (a se vedea paragraful 57 de mai sus), adăugând că CCA nu fusese scutită de la respectarea acestuia, chiar dacă compania reclamantă nu solicitase amânarea ședinței din 5 aprilie 2012.

76. Compania reclamantă a mai susținut că instanța inferioară stabilise eronat că procedura de revocare a licenței prevăzută de Legile nr. 235-XVI/2006 și 451-XV/2001 nu era aplicabilă cauzei. Concluzia instanței inferioare ignora o explicație oferită de către Plenul Curții Supreme într-o

hotărâre din 28 mai 2012, potrivit căreia toate organele de licențiere trebuiau să inițieze o acțiune în instanța de judecată după ce pronunțaseră decizii de suspendare sau de revocare a licenței de întreprinzător. În plus, potrivit hotărârii Curții Constituționale din 6 decembrie 2012, tipul de activitate desfășurat de către NIT nu putea scuti organul de licențiere de la inițierea acțiunii judiciare menționate anterior.

(ii) *Decizia Curții Supreme*

77. Printr-o decizie din 2 mai 2013, Curtea Supremă a respins recursul companiei reclamante cu privire la chestiuni de fapt și de drept. Instanța a susținut motivarea oferită de către Curtea de Apel, reținând că respectiva instanță interpretase și apreciasse corect legile relevante și probele disponibile, inclusiv faptul respectării condițiilor legale și a procedurii de retragere a licenței, și că Legea nr. 451-XV/2001 nu era aplicabilă litigiului.

78. În continuare, Curtea Supremă a subliniat că măsura revocării licenței companiei reclamante fusese necesară pentru aplicarea regulilor privind pluralismul de opinii și pentru a asigura respectarea statului de drept. Ea a considerat că CCA stabilise sancțiunile în conformitate cu principiul aplicării lor graduale și, ca măsură excepțională, oferise NIT mult mai multe șanse de a-și redresa comportamentul decât fusese obligat să le acorde conform legii în vigoare, astfel făcând tot ce este rezonabil posibil și chiar mai mult pentru a convinge NIT să înceapă să respecte legea. Din moment ce NIT refuzase să se conformeze, autoritățile nu aveau altă soluție decât să aplice cea mai dură măsură. Interpretarea dată de către compania reclamantă prevederilor din Cod cu referire la modul și procedura de aplicare a sancțiunilor fusese nefondată.

3. *Reacții cu privire la revocarea licenței de emisie a postului NIT*

79. Revocarea licenței NIT a stârnit numeroase reacții. De exemplu, la 11 aprilie 2012 Uniunea Jurnaliștilor din Moldova a emis o declarație în care exprima opinia că decizia CCA de retragere a licenței de emisie a companiei reclamante era justificată, având în vedere faptul că NIT se angajase într-o practică de încălcare a Codului și de acționare într-un mod incompatibil cu etica profesională a jurnaliștilor. Potrivit Uniunii Jurnaliștilor, NIT acționase ca un instrument de propagandă al unui partid politic, contrar tuturor standardelor jurnalismului echitabil.

80. Într-un interviu din 11 aprilie 2012, Secretarul General al Consiliului Europei a declarat următoarele cu privire la revocarea licenței companiei reclamante:

„Consiliul Europei a susținut întotdeauna principiul pluralismului media în statele sale membre. Credem cu fermitate că mass-media liberă este o parte importantă a oricărei societăți democratice funcționale. Cunoaștem că NIT se află în procesul de contestare a deciziei și că mai multe cauze sunt încă pendinte în instanțe, cu privire la sancțiunile de anul trecut împotriva NIT... Sperăm că procesul judiciar se va desfășura în conformitate cu standardele stabilite în ... Convenție ... și, în special, în Articolul 10

din aceasta. De asemenea, remarcăm reacția altor organizații internaționale prezente la Chișinău. Consiliul Europei va continua să urmărească îndeaproape acest caz.”

81. Misiunea UE în Moldova a luat act de revocarea licenței NIT și a cerut autorităților naționale să aplice aceleași prevederi legale tuturor radiodifuzorilor. Misiunea a subliniat importanța pluralismului în mass-media și a reflectării punctului de vedere al opoziției.

6. Evoluții ulterioare

82. După revocarea licenței de emisie, NIT a continuat să partajeze conținut, precum buletine de știri, rapoarte și înregistrări video pe pagina sa de internet și pe canalul său YouTube până la sfârșitul anului 2014.

83. Compania reclamantă nu a solicitat o nouă licență de emisie.

CADRUL JURIDIC ȘI PRACTICILE RELEVANTE

I. LEGISLAȚIA ȘI PRACTICILE NAȚIONALE RELEVANTE

A. Dreptul intern

1. Constituția

84. Prevederile relevante ale Constituției Republicii Moldova, în vigoare la momentul respectiv, prevăd următoarele:

Articolul 32

Libertatea opiniei și a exprimării

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

(2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.

(3) Sunt interzise și pedepsite prin lege contestarea și defăimarea statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional.”

Articolul 46

Dreptul la proprietatea privată și protecția acesteia

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

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

(3) Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

2. *Codul Audiovizualului din 2006*

85. Prevederile relevante ale Codului audiovizualului al Republicii Moldova, în vigoare la momentul respectiv, prevăd următoarele:

Articolul 7

Echilibrul și pluralismul politico-social

„(1) În spiritul respectării libertăților și a drepturilor fundamentale ale omului, prin transmisia și retransmisia serviciilor de programe se realizează și se asigură pluralismul politic și social, diversitatea culturală, lingvistică și religioasă, informarea, educarea și divertismentul publicului.

(2) Acordând timp de antenă unui partid sau unei mișcări politice pentru propagarea pozițiilor acestora, radiodifuzorul trebuie să ofere, de asemenea, în cadrul aceluiași gen de programe și la aceeași oră, timp de antenă altor partide și mișcări politice fără tergiversări neîntemeiate și fără a favoriza un partid anume, indiferent de procentajul reprezentării sale parlamentare.

...

(4) Pentru a asigura în cadrul emisiunilor informative ale radiodifuzorilor respectarea principiilor echilibrului social-politic, echidistanței și obiectivității, aceștia vor plasa fiecare știre astfel încât:

- a) informația care compune știrea să fie veridică;
- b) să nu fie deformat sensul realității prin tertipuri de montaj, comentarii, mod de formulare sau titluri;
- c) în cazul subiectelor ce vizează situații de conflict, să se respecte principiul de informare din mai multe surse.

...”

Articolul 8

Independență și libertatea editorială

„(1) Radiodifuzorii aflați sub jurisdicția Republicii Moldova au dreptul să decidă liber asupra conținutului emisiunilor și programelor lor, respectând principiul de pluralitate a opiniilor în conformitate cu cadrul juridic și condițiile expuse în licența de emisie.

...”

Articolul 10

Drepturile consumatorului de programe

.....

(5) Radiodifuzorii sunt obligați să asigure obiectivitatea informării consumatorului de programe, favorizând libera formare a opiniilor.

...”

Articolul 23

Licența de emisie

„(1) Licențele de emisie pentru difuzarea serviciilor de programe pe cale radioelectrică terestră se eliberează de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului în bază de concurs.

...

(3) Licența de emisie se eliberează de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului potrivit următoarelor condiții:

a) eliberarea licenței de emisie va avea ca efect respectarea ulterioară a obiectivelor stabilite de Strategia de acoperire teritorială cu servicii de programe în concordanță cu Planul național al frecvențelor radioelectrice;

b) eliberarea licenței de emisie va corespunde principiului de asigurare a pluralismului în domeniul audiovizualului, excluzându-se posibilitatea creării premiselor pentru instituirea monopolului și concentrării proprietății în domeniul audiovizualului și în domeniul mass-mediei în genere, ținându-se cont de gradul în care radiodifuzorii licențiați existenți corespund deja acestei cerințe;

c) decizia de eliberare a licenței va fi luată doar ținându-se cont de viabilitatea financiară reală a solicitantului, în măsura în care propunerile acestuia corespund posibilităților sale financiare;

d) la eliberarea licenței de emisie, vor avea prioritate solicitanții care oferă servicii de programe proprii, autohtone și opere europene.

(4) Procedura și condițiile de eliberare a licenței de emisie vor fi publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, pe pagina web a Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

(5) Pentru transmisia serviciilor de programe radio, licența de emisie se acordă pentru o perioadă de 7 ani, pentru transmisia serviciilor de programe televizate – pentru 7 ani, iar pentru transmisia serviciilor de programe radio sau TV prin cablu, licența de emisie se acordă pentru 6 ani.

(6) În conformitate cu Strategia de acoperire națională, Consiliul Coordonator al Audiovizualului decide și publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, pe pagina web a Consiliului Coordonator al Audiovizualului și în alte mijloace de informare în masă din Republica Moldova, inclusiv locale, anunț cu privire la concursul pentru frecvențele disponibile. Anunțul va cuprinde:

a) condițiile și termenul limită pentru prezentarea solicitărilor;

b) tipul mijlocului de informare în masă (radio, televiziune etc.);

c) cerințele față de serviciul de programe;

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

d) parametrii tehnici ai frecvenței, capacitatea maximă a emițătorului, cuprinderea teritorială;

e) termenul de valabilitate a licenței de emisie;

f) mărimea taxei de stat pentru licența de emisie;

g) solicitarea-tip care va prevedea cel puțin următorii indici obligatorii: organigrama și capitalul instituției pretendente, datele de identificare ale proprietarului, conținutul și durata programelor propuse, orientarea programului, auditoriul consumator de programe, sursele de finanțare a serviciilor de programe, copiile de pe contractele de procurare a tehnicii necesare sau de arendă a acestora, alte date care confirmă potențialul tehnic al solicitantului;

h) planul de afaceri complet pentru perioada de acoperire a validității licenței de emisie solicitate, informația referitoare la alte afaceri în domeniul mass-mediei.

(7) Pe parcursul termenului prevăzut pentru depunerea ofertelor, Consiliul Coordonator al Audiovizualului va da publicității concepția serviciilor de programe propuse și informațiile despre participanții la concurs.

(8) Consiliul Coordonator al Audiovizualului va fixa data desfășurării concursului nu mai târziu decât peste 20 de zile de la expirarea termenului de depunere a ofertelor.

(9) În urma examinării obiective și imparțiale, conform criteriilor prevăzute la alin. (3), a ofertelor prezentate de solicitanți, Consiliul Coordonator al Audiovizualului va desemna câștigătorul concursului.

(10) În privința rezultatelor concursului, Consiliul Coordonator al Audiovizualului emite o decizie, pe care o publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în termen de 15 zile de la data adoptării, susceptibilă atacului în instanță de judecată.

(11) Licența de emisie va conține cerințe exhaustive față de serviciile de programe ale radiodifuzorului public, reglementate prin prezentul cod.

(12) Titularii licenței de emisie sunt obligați să înștiințeze în scris Consiliul Coordonator al Audiovizualului, cu cel puțin 72 de ore înainte de prima transmisie, despre începutul emisieii.”

Articolul 27

Retragerea licenței de emisie

„(1) Consiliul Coordonator al Audiovizualului poate retrage licența de emisie doar în cazul în care:

a) titularul licenței nu îndeplinește sistematic condițiile specificate în licență;

b) titularul încalcă exigențele prezentului cod;

...

(2) Consiliul Coordonator al Audiovizualului aplică retragerea licenței de emisie, în conformitate cu procedura și cu modul stabilite de prezentul cod și de alte acte legislative, doar după ce a epuizat celelalte modalități de sancționare prevăzute la art. 38.”

Articolul 37

Activitatea de supraveghere și control

„(1) Consiliul Coordonator al Audiovizualului supraveghează aplicarea și respectarea prevederilor prezentului cod.

(2) În exercitarea atribuțiilor de supraveghere, Consiliul Coordonator al Audiovizualului poate solicita radiodifuzorilor sau distribuitorilor de servicii informațiile necesare, precizând temeiul legal și scopul solicitării, poate stabili termenul de furnizare a acestor informații, în limitele și în modul stabilite de prezentul cod.

(3) Controlul se exercită: a) [de către Consiliu] din oficiu; (b) la cererea unei autorități publice; (c) ca urmare a plângerii depuse de o persoană fizică sau juridică afectată în mod direct prin încălcarea prevederilor legale.

(4) Consiliul Coordonator al Audiovizualului va investiga, în termen de 15 zile din data sesizării, cererile și plângerile depuse. Rezultatele controlului și, după caz, decizia de aplicare a sancțiunii se publică pe pagina web a Consiliului Coordonator al Audiovizualului.”

Articolul 38 **Sancțiuni**

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

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

(2) În sensul prezentului cod, sunt contravenții:

...

- b) transmisia serviciilor de programe cu încălcarea prevederilor licenței de emisie;

...

f) transmisia serviciilor de programe care, în consecință, conduce la încălcarea prevederilor art. 6, art. 7 alin. (2)-(4), art. 10 alin. (1) și (5), art. 11 alin. (2)-(8), art. 17;

...

(3) Sancțiunile prevăzute la alin. (1) se aplică gradual, după cum urmează:

a) avertizare, emisă de Consiliul Coordonator al Audiovizualului și publicată pe pagina web, în cazul în care radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii încalcă prevederile prezentului cod sau deciziile cu caracter normativ ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului;

b) amendă de la 100 la 300 de salarii minime în cazul în care radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii nu intră în legalitate în termenul și în condițiile stabilite în avertizare sau încalcă repetat aceste prevederi;

c) celelalte sancțiuni prevăzute în prezentul cod, aplicate gradual de Consiliul Coordonator al Audiovizualului în cazul în care, după aplicarea amenzii, radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii nu reintră în legalitate.

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

(4) Consiliul Coordonator al Audiovizualului poate emite decizie cu privire la contravenția administrativă, poate aplica o sancțiune administrativă sau poate remite materialele în instanță pentru întentarea de cauză penală [împotriva radiodifuzorului sau distribuitorului de servicii].

(5) Licența de emisie se retrage în condițiile art. 27 doar în caz de încălcare gravă și repetată a prevederilor prezentului cod.

(6) În perioada de reabilitare, prevăzută în avertizare, Consiliul Coordonator al Audiovizualului va contribui plenar la intrarea în legalitate a radiodifuzorului vizat.

(7) Consiliul Coordonator al Audiovizualului va informa radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii despre orice investigație care îl privește, despre învinuirile ce i se aduc și îi va crea posibilitatea de a-și prezenta cazul în fața consiliului.

(8) Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului cu privire la aplicarea oricărei sancțiuni va fi motivată și publicată pe pagina web.

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

(10) Decizia Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind aplicarea sancțiunilor neatacată în termenul stabilit de lege constituie, de drept, titlu executoriu.”

Articolul 40

Atribuțiile Consiliului Coordonator al Audiovizualului

„(1) Consiliul Coordonator al Audiovizualului exercită următoarele atribuții:

a) supraveghează respectarea modului în care radiodifuzorii publici și radiodifuzorii privați își îndeplinesc obligațiile asumate în licența de emisie, în condițiile și cu respectarea prevederilor legale;

b) supraveghează corectitudinea conținutului programelor oferite de radiodifuzori, numai după comunicarea audiovizuală a acestor programe;

...

d) monitorizează, în condițiile alin. (1) lit. (b), conținutul serviciilor de programe oferite de radiodifuzori și oferta de servicii de programe asigurate de distribuitorii de servicii, periodic și ori de câte ori consiliul consideră necesar sau este sesizat cu privire la nerespectarea de către radiodifuzorul sau distribuitorul de servicii a prevederilor legale, a normelor de reglementare în domeniu sau a obligațiilor înscrise în licența de emisie;

...

(3) În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul Coordonator al Audiovizualului adoptă decizii obligatorii, care intră în vigoare la data publicării [lor] în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(4) Toate deciziile Consiliului Coordonator al Audiovizualului sunt motivate. Deciziile, inclusiv motivarea, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și pe pagina web [a Consiliului].

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

Articolul 41

Obligațiile Consiliului Coordonator al Audiovizualului

„(1) În calitate sa de garant al apărării interesului public în domeniul comunicării audiovizuale pe principii democratice și a drepturilor consumatorului de programe, Consiliul Coordonator al Audiovizualului este obligat să asigure:

a) supravegherea respectării exprimării pluraliste de idei și de opinii în cadrul programelor transmise de radiodifuzorii aflați sub jurisdicția Republicii Moldova;

...”

Articolul 42

Componența Consiliului Coordonator al Audiovizualului

„(1) Consiliul Coordonator al Audiovizualului este compus din 9 membri, desemnați de Parlamentul Republicii Moldova.

(2) Candidații la funcția de membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului vor fi selectați de comisia parlamentară de profil [pentru mass-media] și de Comisia parlamentară juridică, pentru numiri și imunități, care, ulterior, îi vor înainta Parlamentului spre confirmare. Candidații la funcția de membru al consiliului pot fi propuși de asociații obștești, fundații, asociații sindicale, asociații de patroni, culte religioase. Dosarele candidaților se depun la comisia de profil [pentru mass-media]. La înaintarea spre confirmare de către Parlament a candidaților, comisia de profil [pentru mass-media] prezintă un raport, iar Comisia juridică, pentru numiri și imunități, un coraport.

(3) Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului sunt numiți prin hotărâre de Parlament. ... În cazul când un candidat la funcția de membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului nu întrunește numărul necesar de voturi, comisia parlamentară de profil [pentru mass-media] și Comisia juridică, pentru numiri și imunități înaintează, în termen de 2 săptămâni, o nouă candidatură.

(4) Poate candida la funcția de membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului persoana care întrunește următoarele condiții:

a) are studii superioare și experiență de cel puțin 5 ani în unul dintre domeniile: audiovizualului, tehnologiilor de comunicare, dreptului, finanțelor, contabilității, gestiunii întreprinderilor, elaborării programelor sau informațiilor în orice instituție de creație;

b) a împlinit 25 de ani și nu a atins vârsta legală de pensionare;

c) cunoaște limba de stat a Republicii Moldova;

d) nu are antecedente penale.”

Articolul 43

Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului

„(1) Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului sunt garanți ai interesului public și nu reprezintă autoritatea care i-a propus.

(2) Durata mandatului membrilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului este de 6 ani. Reînnoirea componenței Consiliului Coordonator al Audiovizualului se efectuează eșalonat: inițial, se aleg 3 candidați pe un termen de 6 ani, 3 pentru 4 ani și 3 pentru 2 ani. La expirarea termenelor inițiale, în temeiul propunerilor făcute la solicitarea comisiei parlamentare de profil [pentru mass-media] și a Comisiei

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICĂ MOLDOVA

parlamentare juridice, pentru numiri și imunități, în baza sesizării Consiliului Coordonator al Audiovizualului, alți membri ai Consiliului Coordonator al Audiovizualului se numesc pe un termen de 6 ani.

(3) Pe durata mandatului, membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului sunt inamovibili, cu excepția perioadei rezervate pentru renunțarea la incompatibilitățile specificate în prezentul cod.

(4) O persoană nu poate deține consecutiv două mandate de membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

(5) Vacanța funcției de membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului poate interveni în caz de:

- a) demisie;
- b) expirare a termenului de deținere a funcției;
- c) condamnare prin hotărâre judecătorească definitivă;
- d) pierdere a cetățeniei Republicii Moldova;
- e) incapacitate mentală sau fizică;
- f) atingere a vârstei legale de pensionare;

(6) Membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului dețin funcții de demnitate publică obținute prin numire.

(7) După aprobare de către Parlament, membrii Consiliului Coordonator al Audiovizualului depun în ședința în plen a Parlamentului următorul jurământ:

„Jur să respect Constituția și legile Republicii Moldova, să apăr drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, să-mi îndeplinesc cu onoare, conștiință și fără părtinire atribuțiile ce-mi revin potrivit funcției, [și] să nu fac declarații politice pe parcursul validității mandatului.”

Articolul 47

Finanțarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului

„(1) Finanțarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului va acoperi costul estimativ al tuturor activităților, astfel încât acesta să-și exercite efectiv, eficient și plenar atribuțiile.

(2) Bugetul Consiliului Coordonator al Audiovizualului se constituie din următoarele surse:

- a) subvenții de stat;
- b) venituri din taxe pentru licențiere;
- c) venituri din taxele anuale de acoperire a cheltuielilor de reglementare, plătite de radiodifuzori, în proporție de 1% din cifra de afaceri anuală;
- d) granturi.

(3) Cota-parte a bugetului Consiliului Coordonator al Audiovizualului provenită din alte surse decât subvențiile de stat va constitui Fondul de susținere a radiodifuzorilor, care va avea un regulament separat, elaborat și publicat de consiliu. Fondul de susținere a radiodifuzorilor nu poate fi utilizat pentru remunerarea membrilor consiliului și angajaților lui.

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

(3¹) Subvențiile de la bugetul de stat, oferite radiodifuzorilor publici în conformitate cu prevederile prezentului Cod, nu se iau în calcul la stabilirea taxei de acoperire a cheltuielilor de reglementare.

(4) Consiliul Coordonator al Audiovizualului va prezenta anual Parlamentului proiectul de buget în care se va estima costul activităților desfășurate de consiliu în exercitarea atribuțiilor și obligațiilor sale.

(5) Propunerile înaintate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului privind bugetul și organigrama sa vor fi discutate și aprobate la ședința în plen a Parlamentului.

(6) Consiliul Coordonator al Audiovizualului publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova raport anual cu privire la activitatea sa financiară.”

Articolul 66

Crearea și funcționarea radiodifuzorilor privați

„ ...

(3) O persoană fizică sau juridică poate deține cel mult cinci licențe de emisie în aceeași unitate administrativ-teritorială sau zonă, fără posibilitatea de a deține exclusivitatea.

(4) O persoană fizică sau juridică, din țară sau străinătate, poate fi investitor sau acționar majoritar, direct sau indirect, la cel mult 2 radiodifuzori de diferite tipuri.

...”

3. *Statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului și Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie*

86. Prevederile relevante ale art. 4-9 din Statutul Consiliului Coordonator al Audiovizualului și ale art. 27 din Regulamentul cu privire la procedura și condițiile de eliberare a licențelor de emisie și a autorizațiilor de retransmisie – ambele instrumente fiind aprobate prin Hotărârea Parlamentului nr. 433-XVI din 28 decembrie 2006 – în vigoare la momentul respectiv, stabilesc următoarele:

Articolul 4

„Membrii Consiliului supraveghează:

a) respectarea de către instituțiile audiovizuale a legislației, a normelor juridice în vigoare;

b) relațiile externe în domeniu;

c) licențierea genurilor de programe audiovizuale;

d) activitatea instituțiilor audiovizuale din teritoriu;

e) monitorizarea programelor audiovizuale;

f) perspectivele dezvoltării [sectorului] audiovizualului autohton;

g) administrarea resurselor interne etc.”

Articolul 5

„(1) Consiliul se întrunește în ședințe publice de 2 ori pe lună sau de câte ori este necesar.

(2) Ordinea de zi a ședinței, însoțită de documentația aferentă, este transmisă tuturor membrilor Consiliului și, după caz, direcțiilor implicate cu cel puțin 72 de ore înainte de începerea ședinței.

(3) În deschiderea ședințelor, ordinea de zi poate fi completată, la propunerea membrilor Consiliului, cu acordul majorității.

(4) Consiliul se întrunește obligatoriu atunci când se supun aprobării solicitări de acordare de licențe de emisie, autorizații de retransmisie, decizii de reglementare, propuneri de sancțiuni sau când se dezbate rapoarte de monitorizare și de inspecție.”

Articolul 6

„ ...

(2) Dezbaterile Consiliului și modul de adoptare a deciziilor, precum și a altor măsuri, se consemnează în procesul-verbal al ședinței, semnat de președintele Consiliului.”

Articolul 7

„Consiliul deliberază în prezența a cel puțin 6 dintre membrii săi, iar deciziile se adoptă dacă întrunesc votul a cel puțin 5 membri.”

Articolul 8

„În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul adoptă decizii, instrucțiuni sau, după caz, recomandări.”

Articolul 9

„Deciziile Consiliului au caracter de acte administrative și trebuie motivate.”

Articolul 27

Retragerea licenței

„(1) Licența de emisie se retrage:

a. în cazurile menționate la art. 27 din Codul audiovizualului;

...

(2) În termen de 15 zile lucrătoare, începând cu data stabilirii temeiurilor, Consiliul adoptă decizia privind retragerea licenței și, în cel mult 5 zile lucrătoare de la data adoptării, indicând temeiurile retragerii ei, o aduce la cunoștința titularului de licență.

...

(5) Titularul cărui i s-a retras licența poate să depună o nouă cerere de eliberare a licenței pentru același gen de activitate numai după expirarea a 12 luni de la data depunerii la Consiliu a licenței retrase.”

4. Legea contenciosului administrativ

87. Prevederile relevante ale Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, în vigoare la momentul respectiv, au următorul cuprins:

Articolul 3

Obiectul acțiunii în contenciosul administrativ

„(1) Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de:

a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi;

...”

Articolul 14

Cererea prealabilă

„(1) Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

...”

Articolul 15

Procedura de examinare a cererii prelabile

„(1) Cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel.

...”

Articolul 16

Depunerea cererii de chemare în instanța de contencios administrativ

„(1) Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

(2) Acțiunea poate fi înaintată nemijlocit instanței de contencios administrativ în cazurile expres prevăzute de lege și în cazurile în care persoana se consideră vătămată într-un drept al său prin nesoluționarea în termen legal ori prin respingerea cererii prelabile privind recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate.”

Articolul 21

Suspendarea executării actului administrativ contestat

„(1) Suspendarea executării actului administrativ contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de contencios administrativ concomitent cu înaintarea acțiunii.

(2) În cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea actului administrativ și din oficiu.

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

(3) Prin derogare de la prevederile alin. (1) și (2), până la soluționarea definitivă a cauzei nu poate fi suspendată executarea deciziilor Comisiei Naționale a Pieței Financiare și a hotărârilor Curții de Conturi.”

5. Legea privind transparența în procesul decizional

88. Prevederile relevante ale Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional stabilesc următoarele:

Articolul 3

Domeniul de aplicare al prezentei legi

„(1) Domeniul de aplicare al prezentei legi îl constituie totalitatea raporturilor juridice, stabilite în cadrul procesului decizional, dintre cetățeni, asociații constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte.

(2) Sub incidența prezentei legi cad:

a) autoritățile publice centrale: Parlamentul și autoritățile create de acesta (... Consiliul Coordonator al Audiovizualului ...) ...

...”

Articolul 9

Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei

„(1) La inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunțul respectiv pe pagina web oficială, îl va expedia prin intermediul poștei electronice părților interesate, îl va afișa la sediul său într-un spațiu accesibil publicului și/sau îl va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.

(2) Anunțul referitor la inițierea elaborării deciziei va conține, în mod obligatoriu:

a) argumentarea necesității de a adopta decizia;

b) termenul-limită, locul și modalitatea în care cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot avea acces la proiectul de decizie și pot prezenta sau expedia recomandări;

c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepționarea și examinarea recomandărilor.”

B. Evoluții ulterioare ale legislației naționale

1. Modificarea Codului audiovizualului din 2006 și hotărârea Curții Constituționale

89. La 13 aprilie 2012 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 84, care a modificat art. 38 alin. (8) și (10), și art. 40 alin. (3) din Codul audiovizualului din 2006. Legea a modificat art. 38 alin. (8) din Cod, după cum urmează:

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

În plus, Legea a abrogat art. 38 alin. (10). În final, ea a completat art. 40 alin. (3) *in fine* cu formularea „...”, cu excepția deciziilor prevăzute la art. 38 alin. (8)”. Legea nr. 84 a intrat în vigoare la 29 mai 2012, după ce a fost publicată în Monitorul Oficial la aceeași dată.

90. În luna iulie 2012, un deputat din Parlament a contestat cu succes la Curtea Constituțională modificarea art. 38 alin. (8) din Cod. Într-o hotărâre din 6 decembrie 2012, Curtea Constituțională, printr-o majoritate de voturi, a declarat modificarea neconstituțională, numai în măsura în care se referea la două dintre sancțiunile prevăzute la art. 38, și anume suspendarea licenței de emisie pentru o anumită perioadă de timp și retragerea licenței de emisie, după ce constatase că aceasta încălca prevederile Constituției care garantează dreptul de proprietate și dreptul la libertatea de exprimare. În schimb, Curtea Constituțională a stabilit că modificarea art. 38 alin. (8) din Cod era constituțională în privința celorlalte trei sancțiuni prevăzute la art. 38. Unul dintre judecătorii Curții a scris o opinie separată.

91. În primul rând, în privința alegațiilor conform cărora modificarea contestată încălca dreptul de proprietate al radiodifuzorilor, Curtea Constituțională a reținut, printre altele:

„ ...

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

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

58. Spre deosebire de sistemul bancar ..., considerat a fi un domeniu care are o importanță majoră pentru societate, în care marja de apreciere a statului presupune dreptul acestuia de a stabili reglementări distincte față de alte domenii similare de

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

reglementare, ținând cont de specificul domeniului audiovizualului și de importanța acestuia pentru comunicarea de informații și idei publicului, astfel de măsuri severe precum suspendarea sau retragerea licenței trebuie să poată fi apreciate concret de instanța de judecată, prealabil punerii lor în executare.

59. În cercetarea „echilibrului just” între interesele concurente, cel public general, care, în speță, ar fi cel al prevenirii eventualelor manopere dolosive ale radiodifuzorilor de rea-credință, manopere de natură să ducă la creșterea sau amplificarea situațiilor care au determinat ingerința, și cele individuale ale radiodifuzorului, autoritățile nu au argumentat, iar Curtea nu găsește alte argumente [în acest sens] privind riscul de producere a unor prejudicii iminente grave pentru public, ce ar justifica necesitatea punerii imediate în executare a unor astfel de decizii ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului, în lipsa unei decizii a instanței de judecată sau, cel puțin, a posibilității contestării în instanța de judecată prealabil punerii în executare.

60. Curtea [Constituțională], în această situație particulară, consideră că executarea imediată a sancțiunii în forma suspendării sau a retragerii licenței nu este justificată ... [de] un interes [public] major ...

61. Din motivele expuse, Curtea consideră că prevederile articolului 38 alin. (8) din Cod ..., în partea ce ține de aplicarea sancțiunilor sub forma suspendării sau retragerii licenței, nu asigură un just echilibru între interesele comunității și cele ale radiodifuzorilor, impunându-le [ultimilor] o povară individuală excesivă. ...

62. Prin prisma celor expuse, Curtea concluzionează că prevederile alin. (8) al art. 38 din Cod ... referitoare la executarea imediată, până la adresarea în instanță, a deciziilor Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind suspendarea și retragerea licenței contravin nu numai principiilor de bază referitoare la activitatea de întreprinzător, dar și garanțiilor constituționale privind dreptul de proprietate al fondatorilor instituțiilor audiovizualului și protecția acesteia, consacrate în art. 46 din Constituție, reprezentând „o interferență în dreptul de a se bucura de proprietate”, având în vedere efectul imediat al acestor decizii și, drept urmare, împiedicarea titularului de a-și continua [activitatea] ...”

92. În al doilea rând, cu referire la alegațiile potrivit cărora modificarea contestată ar încălca dreptul radiodifuzorilor la libertatea de exprimare, Curtea Constituțională a stabilit, printre altele:

„ ...

72. ... Curtea [Constituțională] consideră că măsura suspendării sau a retragerii licenței radiodifuzorului este susceptibilă să aducă atingere substanței garanțiilor procedurale de care ar trebui să beneficieze radiodifuzorii în temeiul articolului 10 al Convenției și este incompatibilă cu principiul statului de drept.

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

...

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

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

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

...”

93. Dispozitivul Hotărârii Curții Constituționale menționa, printre altele:

„ ...

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

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

...”

94. În cele din urmă, judecătorul Curții Constituționale care a scris o opinie separată a declarat, în opinia sa, printre altele:

„ ...

2. Hotărârea Curții generează o incertitudine în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor de suspendare a licenței de emisie pentru o anumită perioadă sau de retragere a licenței de emisie de către Consiliul Coordonator al Audiovizualului. Având în vedere faptul că genurile de activitate, supravegheate de Consiliul Coordonator al Audiovizualului, au un impact social major, hotărârea Curții face imposibilă stoparea difuzării programelor care pot aduce prejudicii grave publicului.

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

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

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

4. În § 57 Curtea face o deducție incorectă asupra garanțiilor procedurale oferite de lege împotriva acțiunilor arbitrare ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului și pentru protecția radiodifuzorilor împotriva puterii de apreciere a acestei instituții. ...

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

Codul, în alin. (1) art. 38, stipulează sancțiunile, ce pot fi aplicate radiodifuzorilor, în următoarea ordine: ... Potrivit sensului alin. (3) al art. 38 ..., Consiliul Coordonator al Audiovizualului nu poate trece peste o sancțiune mai blândă pentru a aplica una mai severă. Țin să menționez că, potrivit alin. (9) al art. 38 ..., orice sancțiune poate fi contestată de radiodifuzor în instanța de judecată. Astfel, pentru aplicarea sancțiunilor de suspendare și retragere a licenței trebuie să [fi existat] cel puțin trei sancțiuni anterioare, legalitatea cărora este recunoscută prin hotărârea definitivă a instanței de judecată.

Mai mult ca atât, pentru aplicarea ultimei sancțiuni – retragerea licenței – este prevăzută o procedură și mai rigidă. Astfel, conform ... art. 38, „licența de emisie se retrage în condițiile art. 27 doar în caz de încălcare gravă și repetată a prevederilor prezentului Cod”...

Având în vedere modalitatea de aplicare a sancțiunilor, consider vădite garanțiile procedurale oferite de lege „împotriva arbitrariului” și pentru protecția radiodifuzorilor împotriva puterii de apreciere a Consiliului Coordonator al Audiovizualului. Mai mult ca atât, consider că, prin obligația Consiliului Coordonator al Audiovizualului de a aplica gradual sancțiunile [adoptate] față de radiodifuzori, restrângerile sub formă de suspendare și retragere a licenței sunt stabilite de legislator „într-o manieră convingătoare”, conform jurisprudenței Curții Europene expusă în cauza ..., citată în § 70 al hotărârii Curții Constituționale.

6. Sunt de acord cu remarca, pe care o face Curtea, că domeniul financiar are o importanță majoră pentru societate, în care „marja de apreciere a statului presupune dreptul acestuia de a stabili reglementări distincte față de alte domenii similare de reglementare”, însă atunci când afirmă că „astfel de măsuri severe, precum suspendarea sau retragerea licenței, trebuie să poată fi apreciate concret de instanța de judecată, prealabil punerii lor în executare”, Curtea nu a ținut cont de faptul că în domeniul bancar legea impune reguli mult mai dure decât în domeniul audiovizualului. Astfel, în sistemul bancar, în raport cu cel al audiovizualului, nu există sancțiunea preventivă de suspendare a licenței; indiferent de hotărârea instanței, licența este retrasă irevocabil; retragerea licenței presupune neapărat lichidarea băncii; în cazul retragerii licenței, doar un grup restrâns de acționari ai băncii are dreptul să se adreseze în instanță. Domeniul audiovizualului are un impact social la fel de mare ca [domeniul] bancar, de aceea valoarea unei licențe în acest domeniu nu poate fi diminuată la valoarea unei licențe în

domeniul imobiliar, de exemplu. În condițiile în care procedura de retragere a licenței în domeniul audiovizualului nu este atât de rigidă ca în domeniul bancar, consider că restrângerea aplicată de legislator prin prevederile contestate este proporțională cu scopul urmărit și, prin impactul social major al [domeniului] audiovizualului, este necesară într-o societate democratică.

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

...”

95. La data pronunțării hotărârii sale, Curtea Constituțională a publicat și un comunicat de presă oficial despre hotărâre, drept răspuns la relatările din mass-media care făceau legătura dintre motivele prezentate de către Curtea Constituțională în hotărârea sa și decizia CCA de a retrage licența NIT. În comunicatul de presă se menționa că prevederile legale examinate de către Curtea Constituțională în hotărârea sa nu intraseră în vigoare până în luna mai 2012 și nu erau aplicabile la momentul adoptării deciziei CCA privind retragerea licenței NIT. Mai mult, constituționalitatea dispozițiilor legale pe care se bazase CCA în decizia sa din 5 aprilie 2012 nu fusese examinată de către Curtea Constituțională, deoarece ele nu fuseseră niciodată contestate în fața Curții Constituționale. Prin urmare, nu exista nicio legătură între cauza din fața Curții Constituționale și cea de la Curtea de Apel, iar orice afirmații contrare erau pură ficțiune și constituiau dezinformare.

2. *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova din 2018*

96. Prevederile relevante din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, în vigoare de la 1 ianuarie 2019, stabilesc următoarele:

Articolul 11 Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale

” ...

(2) Sunt interzise programele audiovizuale:

a) susceptibile de a propaga, incita, promova sau justifica ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură bazate pe intoleranță sau pe discriminare pe criterii de sex, de rasă, de naționalitate, de religie, de dizabilitate sau de orientare sexuală;

b) ce diseminează pornografia infantilă;

c) a căror difuzare este interzisă prin Regulamentul privind conținuturile audiovizuale, întocmit și aprobat de către Consiliul [Coordonator] al Audiovizualului, după consultarea cu furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media.

...”

Articolul 17

Protejarea spațiului audiovizual național

„(1) Frecvențele radio prevăzute pentru furnizarea de servicii media audiovizuale în sistem digital terestru sau în sistem analogic, constituie un bun public și sunt utilizate în baza licențelor de emisie eliberate în condițiile legii.

(2) Spațiul audiovizual național este utilizat în condițiile prezentului cod, destinat:

- a) să favorizeze libera circulație a informației;
- b) să contribuie la asigurarea libertății de exprimare;
- c) să contribuie la acoperirea necesităților informaționale sociale;
- d) să contribuie la asigurarea integrității profesionale și sociale a furnizorilor de servicii media.

(3) În spațiul audiovizual național este interzisă difuzarea programelor audiovizuale ce constituie discurs care incită la ură.

...”

Articolul 27

Retragerea licenței de emisie

„(1) Licența de emisie este retrasă în următoarele cazuri:

a) furnizorul de servicii media notifică Consiliul [Coordonator al] Audiovizualului despre renunțarea la difuzarea serviciului media audiovizual;

b) furnizorul de servicii media nu a început emisia în termen de 6 luni [din momentul eliberării] licenței de emisie în format analog și de 3 luni – în sistem digital terestru;

c) furnizorul de servicii media nu a plătit taxa pentru licența de emisie, stabilită în conformitate cu Legea nr. 160/2011 ..., după ce a fost avertizat de 2 ori, în scris, de către Consiliul [Coordonator al] Audiovizualului;

d) furnizorul de servicii media a prezentat Consiliului [Coordonator al] Audiovizualului informații false, care au condus la încălcarea regimului juridic al proprietății în domeniul serviciilor media audiovizuale;

e) furnizorul de servicii media a refuzat să prezinte sau nu a prezentat din alte motive Consiliului [Coordonator al] Audiovizualului informații privind regimul juridic al proprietății în domeniul serviciilor media audiovizuale;

f) furnizorul de servicii media a încălcat în mod repetat prevederile art. 11 alin. (2) și ale art. 17 din prezentul cod după ce i-au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute la art. 84 alin. (9) din prezentul cod;

g) furnizorul de servicii media a cărui licență de emisie a fost suspendată în conformitate cu art. 84 alin. (10) din prezentul cod nu remediază încălcarea pentru care a fost sancționat cu suspendarea și/sau este sancționat mai mult de două ori în decursul a 12 luni de la expirarea sancțiunii de suspendare.”

Articolul 84

Sancțiuni

„(1) Furnizorii de servicii media, furnizorii de servicii de platformă de partajare a materialelor video și distribuitorii de servicii media poartă răspundere pentru încălcarea

legislației în domeniul audiovizualului în conformitate cu prezentul articol și cu legislația în vigoare.

(2) Pentru încălcarea prevederilor prezentului cod, Consiliul [Coordonator al] Audiovizualului aplică sancțiuni stabilite individual, în funcție de gravitatea încălcării, de efectele acesteia, precum și de frecvența încălcărilor comise în ultimele 12 luni.

...

(9) Se sancționează cu amendă de la 40000 de lei la 70000 de lei furnizorii de servicii media și distribuitorii de servicii media care au încălcat prevederile art. 11 alin. (2) și ale art. 17. Pentru încălcarea repetată a prevederilor respective, amenda constituie de la 70000 de lei la 100000 de lei. Retragerea licenței de emisie pentru încălcarea prevederilor art. 11 alin. (2) și ale art. 17 se aplică după ce au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute de prezentul alineat.

(10) Se sancționează cu suspendarea licenței de emisie ... furnizorul de servicii media sau, respectiv, distribuitorul de servicii media care a comis în mod repetat, în decurs de 12 luni, încălcările prevăzute la alin. (8). Suspendarea licenței de emisie ... se aplică după ce au fost aplicate gradual sancțiunile prevăzute la alin. (4)-(8).

...

(14) Licența de emisie este retrasă în condițiile art. 27 ...

(15) Decizia Consiliului [Coordonator al] Audiovizualului privind aplicarea sancțiunii este motivată, devenind executorie de la data publicării. Deciziile Consiliului [Coordonator al] Audiovizualului privind aplicarea sancțiunii pot fi atacate în instanța de judecată de către furnizorul de servicii media sancționat sau de către distribuitorul de servicii media sancționat.

(16) În vederea protejării spațiului audiovizual național, instanța de judecată va examina litigiile care reies din încălcarea prevederilor art. 11 alin. (2) și ale art. 17 în termen de 30 de zile. Apelul sau recursul este depus în termen de 3 zile de la data pronunțării hotărârii și se examinează în termen de 10 zile.

(17) În cazul în care, în decurs de 12 luni de la data ultimei sancționări furnizorul de servicii media sau distribuitorul de servicii media nu comite alte încălcări ale prevederilor prezentului cod, sancțiunile anterioare sunt considerate nule.”

II. STANDARDE ȘI DOCUMENTE PRIVIND JURNALISMUL RESPONSABIL, PLURALISMUL MASS-MEDIA ȘI INDEPENDENȚA AUTORITĂȚII DE REGLEMENTARE A PRESEI

A. Standardele și documentele Consiliului Europei

1. Rezoluția APCE cu privire la etica jurnalistică

97. La 1 iulie 1993 Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei („APCE”) a adoptat Rezoluția 1003 (1993) cu privire la etica jurnalistică, care prevedea, *inter alia*:

„1. În afara drepturilor și îndatoririlor juridice stipulate în legislația în vigoare, mijloacele de informare își asumă în fața cetățenilor și a societății, o responsabilitate morală care trebuie avută în vedere în momentele actuale, când informația și

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

comunicarea au o mare importanță atât pentru dezvoltarea personalității cetățenilor, cât și pentru evoluția societății și a vieții democratice.

2. Exercițarea jurnalismului comportă drepturi și îndatoriri, libertăți și responsabilități.

3. Principiul de bază al oricărei reflecții morale asupra jurnalismului trebuie să pornească de la o diferențiere clară între opinii și știri, evitând orice confuzie între ele. Știrile sunt informații, fapte și date, iar opiniile sunt exprimarea unor gânduri, idei, credințe sau judecăți de valoare de către mass media, editori sau jurnaliști.

4. Difuzarea știrilor trebuie să se facă respectând adevărul, după ce acestea au fost riguros verificate anterior, faptele trebuind expuse, descrise și prezentate cu imparțialitate. Informațiile nu trebuie să se confunde cu zvonurile. Titlurile și anunțurile de știri trebuie să fie expresia cât mai fidelă a conținutului faptelor și datelor prezentate.

5. Expunerea opiniilor poate consta din reflecții sau comentarii asupra unor idei generale sau se poate referi la comentarii asupra unor informații având o legătură cu evenimentele concrete. Dar, dacă este adevărat că în exprimarea opiniilor – aceasta fiind subiectivă – nu se poate și nu trebuie să se ceară veridicitate, în schimb, se poate cere ca exprimarea opiniilor să se facă pornind de la expuneri oneste și corecte din punct de vedere etic.

6. Opiniile sub forma comentariilor asupra evenimentelor sau acțiunilor unor persoane sau instituții nu trebuie să vizeze o negare sau ocultare a realității faptelor sau ideilor.

...

17. Informația și comunicarea, sarcini de care se achită jurnalismul prin intermediul mijloacelor de informare și prin sprijinul deosebit al noilor tehnologii, au o importanță decisivă în dezvoltarea individuală și socială. Ele sunt indispensabile unei vieți democratice, întrucât, pentru ca democrația să se poată dezvolta plenar, trebuie garantată participarea cetățenilor la problemele publice. Or, acest lucru ar fi imposibil dacă cetățenii nu ar primi informația necesară cu privire la problemele publice, lucru care trebuie asigurat de mass media.

18. Importanța informației și, în special, a radioului și a televiziunii în cultură și în educație, a fost subliniată în Recomandarea 1067 a Adunării, repercusiunile acestora asupra opiniei publice fiind evidente.

19. Totuși, ar fi falsă deducția că mijloacele de informare reprezintă opinia publică sau că acestea trebuie să înlocuiască funcțiile proprii puterilor publice sau ale instituțiilor cu caracter educativ sau cultural, cum ar fi școala.

20. Aceasta ne-ar conduce la a converti media și jurnalismul în puteri și contra-puteri („mediocrație”), fără ca ele să-i reprezinte pe cetățeni, nefiind supuse controlului democratic al puterilor publice, și fără să posedă specializarea instituțiilor culturale sau educative competente.

21. În consecință, exercitarea jurnalismului nu trebuie să condiționeze, nici să mediatizeze informația adevărată sau imparțială, nici opiniile oneste, cu pretenția de a crea sau a forma opinia publică, având în vedere că legitimitatea sa rezidă în faptul că asigură dreptul fundamental al cetățenilor la informație, în cadrul respectării valorilor democratice. În acest sens, legitimitatea investigației jurnalistice își află limitele în veridicitatea și onestitatea informațiilor și opiniilor, fiind incompatibilă cu orice campanie de presă realizată pe baza unor luări apriorice de poziție, și pusă în serviciul unor interese particulare.

22. În știrile pe care le oferă și în opiniile pe care le formulează, jurnaliștii trebuie să respecte principiul prezumției de nevinovăție, în special când este vorba despre chestiuni în curs de a fi judecate, evitând pronunțarea unor verdicte.

23. Jurnaliștii trebuie să respecte dreptul indivizilor la viața privată. Persoanele cu funcții în viața publică au dreptul la protejarea vieții lor private, în afara cazului în care aceasta poate avea urmări asupra vieții publice. Faptul că o persoană ocupă o funcție în viața publică nu o privează pe aceasta de dreptul de a i se respecta viața particulară.

24. Căutarea unui echilibru între dreptul la respectarea vieții private, consfințit în Articolul 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, și libertatea exprimării, consfințită de Articolul 10, sunt explicate pe larg în recenta jurisprudență a Comisiei și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

25. În exercitarea profesiei de jurnalist, scopul nu scuză mijloacele. Informația trebuie obținută prin mijloace legale și morale.

26. La cererea persoanelor interesate și prin intermediul mijloacelor de informare, se vor rectifica automat și rapid toate informațiile și opiniile care s-au dovedit a fi false sau eronate. Legislația fiecărei țări ar trebui să prevadă sancțiuni adecvate și, dacă este necesar, despăgubiri.”

2. *Recomandarea Comitetului de Miniștri din 1999 cu privire la măsurile de promovare a pluralismului mijloacelor de comunicare în masă*

98. La 19 ianuarie 1999 Comitetul de Miniștri, subliniind, *inter alia*, că diversitatea politică și culturală a tipurilor și a conținuturilor media este esențială pentru pluralismul mass-media, a adoptat Recomandarea nr. R (99) 1 cu privire la măsurile de promovare a pluralismului mijloacelor de comunicare în masă, care afirma, *inter alia*:

„Statele membre ar trebui să ia în considerare posibile măsuri pentru a asigura punerea la dispoziția publicului a unui conținut media variat, care reflectă opinii politice și culturale diferite, ținând cont de importanța garantării independenței editoriale a mass-media și de valoarea pe care o poate avea și măsurile adoptate voluntar de către mass-media însăși.

...

Statele membre ar trebui să ia în considerare, acolo unde este cazul și în limita posibilităților, introducerea măsurilor de promovare a producției și a difuzării de conținut divers de către organizațiile de radiodifuziune. Astfel de măsuri ar putea presupune, de exemplu, includerea, în cadrul licențelor de emisie, a producerii sau a comandării de către radiodifuzori a unui anumit volum de programe originale, în special cu referire la știri și subiecte de actualitate.

În plus, în anumite circumstanțe, cum ar fi exercitarea unei poziții dominante de către un radiodifuzor într-o anumită zonă, Statele membre ar putea prevedea aranjamente de „partajare a frecvenței”, astfel încât să ofere acces la undele de radio pentru alți radiodifuzori.

Statele membre ar trebui să examineze introducerea regulilor care să mențină un peisaj local pluralist de radio și televiziune, asigurând, în special, că rețelele, înțelese a fi prestarea centralizată de programe și servicii conexe, nu periclitează pluralismul.”

3. *Recomandarea Comitetului de Miniștri din 2007 privind pluralismul mass-media și diversitatea conținutului media*

99. La 31 ianuarie 2007 Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea CM/Rec(2007)2 privind pluralismul mass-media și diversitatea conținutului media, care, în măsura relevanței sale, prevede:

„1.1. Statele membre ar trebui să încerce să asigure că publicului îi este disponibilă o varietate suficientă de instituții media furnizate de către o serie de proprietari diferiți, atât privați, cât și publici, ținând seama de caracteristicile pieței media, în special de aspectele comerciale și de concurență specifice.

1.2. În cazul în care aplicarea regulilor generale de concurență în sectorul media și reglementarea accesului nu este suficientă pentru a garanta respectarea cerințelor privind diversitatea culturală și exprimarea pluralistă a ideilor și a opiniilor, Statele membre ar trebui să adopte măsuri specifice.

1.3. Statele membre ar trebui să aibă în vedere, în special, adaptarea cadrului lor de reglementare la evoluțiile economice, tehnologice și sociale, ținând seama, în particular, de convergența și tranziția digitală și, prin urmare, să includă în acesta toate elementele producției și distribuției mass-media.

1.4. Atunci când își adaptează cadrul de reglementare, Statele membre ar trebui să acorde o atenție deosebită necesității unei separări efective și evidente între exercitarea autorității sau influenței politice și controlul mass-media sau adoptarea deciziilor în privința conținutului media.

...

Pluralismul informației și diversitatea conținutului media nu vor fi garantate automat prin multiplicarea mijloacelor de comunicare oferite publicului. Prin urmare, Statele membre trebuie să definească și să implementeze o politică activă în acest domeniu, inclusiv proceduri de monitorizare, și să adopte orice măsuri necesare pentru a asigura că o varietate suficientă de informații, opinii și programe sunt diseminate de către mass-media și sunt disponibile publicului.

...

2.1. Statele membre ar trebui, respectând principiul independenței editoriale, să încurajeze mass-media să ofere publicului o diversitate de conținut media capabil să promoveze o dezbatere critică și o participare democratică mai largă a persoanelor aparținând tuturor comunităților și generațiilor.

...

3.1. Statele membre ar trebui să ia în considerare introducerea de măsuri pentru promovarea și monitorizarea producerii și a furnizării de conținut divers de către organizațiile media. În privința sectorului de radiodifuziune, astfel de măsuri ar putea consta în includerea în licențele de difuzare a condiției ca un anumit volum de programe originale, în special referitoare la știri și subiecte de actualitate, să fie produs sau comandat de către radiodifuzori.

3.2. Statele membre ar trebui să ia în considerare introducerea de reguli destinate să păstreze un peisaj mediatic local pluralist, asigurându-se, în special, că sindicalizarea, înțeleasă ca fiind prestarea centralizată de programe și servicii conexe, nu pune în pericol pluralismul.”

4. „*Pluralismul mass-media și drepturile omului*” – un document de dezbateri autorizat și publicat de către Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei

100. În luna decembrie 2011 Comisarul pentru drepturile omului al Consiliului Europei a autorizat și publicat un document de dezbateri privind pluralismul mass-media și drepturile omului, elaborat de către dl Miklós Haraszti, expert în acest domeniu, care a activat în calitate de reprezentant al Organizației pentru Securitate și Cooperare din Europa (OSCE) pentru libertatea mass-media. Acest document se referă la mai multe dimensiuni ale pluralismului mass-media, *inter alia*, la pluralismul extern și intern, descriind aceste noțiuni în felul următor.

101. Pluralismul extern, adică pluralismul între mai multe canale, poate fi generat prin existența diferitelor instituții media, fiecare exprimând un punct de vedere diferit, și se realizează, în principiu, prin asigurarea faptului că mass-media nu este concentrată în mâinile unui număr prea mic de persoane. Controlul proprietății este punctul de plecare al unei astfel de guvernări pluraliste, el asigurând că libertatea de exprimare nu este diminuată de controlul preponderent al câtorva antreprenori media sau al câtorva instituții media reale. Pluralismul intern, pe de altă parte, se referă la pluralismul în cadrul unui singur mijloc de informare și este o altă metodă de asigurare a pluralismului în mass-media. El se referă la modul în care diversitatea socială și politică se reflectă în conținutul media, adică la reprezentarea diferitelor grupuri culturale în mass-media, precum și la opiniile și punctele de vedere politice sau ideologice divergente. Guvernarea pluralismului intern este o necesitate pe o piață media marcată de deficitul de frecvențe și scopul ei este de a compensa această penurie prin impunerea unor reguli privind diversitatea și jurnalismul echitabil pentru fiecare instituție de presă.

102. Autorul documentului de discuție și-a exprimat opinia că abordările reglementare trebuie să le combine cele două (pluralismul extern și cel intern), la fel ca și standardele Consiliului Europei, deoarece într-o democrație trebuie să fie funcțional atât pluralismul extern, cât și cel intern. Uneori, diversitatea este cel mai bine atinsă atunci când oamenii pot intra liber pe „piața ideilor” fără constrângeri guvernamentale; alteori și în alte circumstanțe, supraviețuirea diferitelor opinii politice și valori culturale necesită intervenția statului.

103. În continuare, în lucrare se afirmă că atât rolul formidabil al televiziunii în formarea opiniei publice, cât și dificultățile de realizare a pluralismului extern pe piețele europene relativ mici, impun ca fiecare țară din Europa să înființeze cel puțin o infrastructură audiovizuală puternică și ușor accesibilă pentru știri obiective și jurnalism public incluziv de încredere. Lipsa frecvențelor necesită o guvernare mai strictă a pluralismului intern.

104. Despre noile democrații, autorul lucrării notează:

„În societățile care se recuperează după perioadele de dictatură, pluralismul a căpătat o importanță strategică deosebită. În asemenea locuri, aparentul sfârșit al „marilor” cenzuri guvernamentale a condus, cu dezamăgire, doar la „mici” mini-cenzuri private, întreținute de această dată de către antreprenori și partide care dețin mass-media. Publicul care anterior detesta monotonia unei prese regizate a găsit uimitoare cacofonia libertății. Este posibil să fi devenit iritați de răspândirea rapidă a comercialismului și de creșterea lentă a jurnalismului etic. În noile democrații, publicului i-a fost greu să recunoască faptul că libertatea presei poate face posibil jurnalismul de calitate – dar nu îl garantează.”

5. *„Independența autorităților de reglementare a mass-media din Europa: IRIS Special”, document publicat de către Observatorul European al Audiovizualului (Consiliul Europei)*

105. În luna septembrie 2019 Observatorul European al Audiovizualului (Consiliul Europei) a publicat lucrarea „Independența autorităților de reglementare a mass-media în Europa: IRIS Special”. Acest document se axează pe independența autorităților și a organelor reglatoare în sectorul radiodifuziunii și al audiovizualului din Europa, și subliniază, printre altele:

„Aceste entități au proliferat în funcție de diferitele tradiții juridice ale țărilor respective din care aparțin. Prin urmare, ele nu se conformează [cu] un singur model. Cu toate acestea, ele reflectă un fel de abordare comună cu privire la configurația instituțională a guvernantei de reglementare. Independența acestor entități este deosebit de importantă, deoarece contribuie la obiectivul mai larg al independenței mass-media, care este în sine o componentă esențială a democrației.

...

În timp ce cerințele privind libertatea de exprimare și libertatea mass-media, pe de o parte, impun statelor să se abțină de la interferența cu producția media și să protejeze independența organizațiilor mass-media, este pe larg acceptat că statele trebuie, în același timp, să stabilească un cadru normativ pentru a garanta existența unui peisaj mediatic diversificat și pluralist. Conceptul și instituția unei autorități de reglementare independente este văzută ca o alegere implicită pentru guvernanta de reglementare a sectorului media audiovizual, pentru a asigura că intervențiile în mass-media sunt imparțiale și distante față de interesele guvernului și ale părților interesate.

...

Autoritățile de reglementare independente ... practic au devenit forma instituțională naturală pentru guvernanta de reglementare în sectorul radiodifuziunii și al audiovizualului. Ca ansamblu instituțional, ele pot contribui la două aspecte specifice sectorului media audiovizual:

1. obiectivul reglementării în sectorul media pentru garantarea libertăților mass-media; și
2. relația specifică și uneori sensibilă dintre sectorul media și politicienii aleși și nealeși ...

... aceasta nu înseamnă, însă, că independența este același concept ca și libertatea, ci că există legături specifice între cele două ...”

B. Documentele Uniunii Europene

1. Documentul de lucru al personalului Comisiei Europene privind pluralismul mass-media în statele membre ale UE

106. La 16 iulie 2007 Comisia Europeană a publicat un document de lucru al personalului privind „Pluralismul mass-media în statele membre ale UE” (SEC(2007) 32), care, *inter alia*, conține următoarele afirmații:

„Analiza pluralismului mass-media este foarte adesea limitată la aspectul pluralismului extern și la aspecte legate de regulile de proprietate media. Pluralismul extern trebuie privit împreună cu pluralismul intern. Acesta din urmă poate fi esențial pentru piețele mai mici.

În domeniul audiovizual, o piață reglementată, pluralismul intern, diversitatea producției și/sau a conținutului pot fi stimulate și monitorizate prin impunerea de cerințe și obligații de program în lege sau licență. În plus, pluralismul intern ar putea fi atins și prin impunerea unor obligații structurale, cum ar fi structura organismelor de conducere sau a organismelor responsabile de selecția programului/conținutului.

...”

2. Studiul independent privind indicatorii pentru pluralismul mass-media în statele membre ale UE

107. Într-un raport intitulat „Studiu independent privind indicatorii pluralismului media în statele membre – către o abordare bazată pe riscuri”, elaborat în 2009 pentru Comisia Europeană de către un consorțiu de instituții academice și o firmă de consultanță, au fost distinse cinci dimensiuni ale pluralismului media:

„Pluralismul cultural în mass-media se referă la reprezentarea echitabilă și diversă și exprimarea în mass-media (*i.e.* acces pasiv și activ) de către diferitele grupuri culturale și sociale, inclusiv minorități etnice, lingvistice, naționale și religioase, persoane cu dizabilități, femei și minorități sexuale.

...

Pluralismul politic în mass-media se referă la reprezentarea corectă și diversă și exprimarea în mass-media (*i.e.* acces pasiv și activ) de către diferitele grupuri politice și ideologice, inclusiv a punctelor de vedere și a intereselor minoritare.

...

Pluralismul geografic în mass-media se referă la reprezentarea corectă și diversă și la exprimarea în mass-media (*i.e.* acces pasiv și activ) de către comunitățile și interesele locale și regionale.

...

Pluralismul proprietății și al controlului mass-media se referă la existența unor instituții și platforme media deținute sau controlate de către o pluralitate de actori independenți și autonomi. Acesta cuprinde o pluralitate de actori la nivelul producției media, al furnizării media și al distribuției media (adică varietatea surselor media, a punctelor de vânzare, a furnizorilor și a platformelor de distribuție).

...

Pluralismul tipurilor de media se referă la coexistența mass-mediei cu mandate și surse de finanțare diferite, în special a mass-mediei comerciale, a mass-mediei comunitare sau alternative și a mass-mediei de serviciu public, în cadrul și între sectoarele media, cum ar fi presa scrisă, televiziunea, radioul și internetul. Pluralismul genurilor media se referă la diversitatea în mass-media în legătură cu funcțiile media, inclusiv furnizarea de informații, educație și divertisment.”

108. Făcând referire la „pluralismul politic”, raportul menționează:

„Indicatorii juridici pentru domeniul de risc „pluralism politic” evaluează existența și eficacitatea garanțiilor de reglementare care, pe de o parte, asigură accesul diverșilor actori și grupuri politice la mass-media și, pe de altă parte, protejează dreptul publicului de a se informa într-un mod corect și complet cu privire la marea varietate de puncte de vedere politice din societate. Pentru a atinge acest obiectiv, cel al unui peisaj mediatic pluralist din punct de vedere politic, trebuie atins un echilibru dificil între interferența politică și independența editorială din diferitele tipuri de media. Acest echilibru poate evolua în timp odată cu apariția noilor mijloace de distribuție.

Riscul de partizanat politic poate fi atenuat atât prin măsuri de protecție structurale, cât și comportamentale. Exemplele celei dintâi includ regulile care asigură reprezentarea echitabilă a diferitelor grupuri politice în funcțiile de conducere sau de consiliere ale companiilor media sau ale consiliilor media, în cazul în care acestea includ reprezentanți politici. Regulile de comportament pot prescrie, de exemplu, o raportare politică justă, echilibrată și imparțială. Recomandarea Consiliului Europei (2007)², privind pluralismul mass-media și diversitatea conținutului media, recomandă Statelor membre să încurajeze mass-media să furnizeze publicului o diversitate de conținut media capabil să promoveze dezbateră critică și o participare democratică din ce în ce mai largă a persoanelor aparținând tuturor comunităților și generațiilor. Cu toate acestea, Recomandarea, printr-o declinare de răspundere, stabilește că ele ar trebui să facă acest lucru respectând principiul independenței editoriale. Ar trebui să fie produs un echilibru atent între stimularea pluralismului politic și respectarea independenței editoriale a instituțiilor media. Mass-media aflată în proprietate privată are dreptul să urmeze o linie editorială care ar putea arăta o anumită preferință politică. Prin urmare, imparțialitatea, ca un atribut al reportajelor politice, nu poate fi cerută acestui tip de mass-media. Cu toate acestea, acoperirea politică, chiar și cea a radiodifuzorilor și a ziarelor private, ar trebui să fie cel puțin corectă și exactă. Independența editorială nu poate fi folosită ca o scuză pentru raportarea incorectă sau defăimare.

Prejudecățile politice pot fi, de asemenea, abordate prin furnizarea de instrumente pentru actorii și grupurile politice, pentru a accesa în mod activ mass-media în scopul expunerii „personale” a ideilor sau pentru a corecta reprezentările greșite ale acestor idei. Dreptul la replică sau căile de atac de reglementare echivalente joacă un rol important în acest sens.”

3. *Raportul Comisiei Europene privind statul de drept din 20 iulie 2021*

109. Conform Raportului Comisiei Europene din 2021 privind statul de drept (COM/2021/700 final):

„Pluralismul media și libertatea mass-media sunt factori-cheie pentru statul de drept, responsabilitatea democratică și lupta împotriva corupției. Statele membre au obligația de a garanta un mediu propice pentru jurnaliști, de a le proteja siguranța și de a promova libertatea și pluralismul mass-media. ...

...

Autoritățile naționale de reglementare în mass-media joacă un rol-cheie în susținerea și impunerea pluralismului media. După cum a subliniat Raportul privind statul de drept din anul 2020, atunci când se implementează reglementările specifice mass-media și se iau decizii de politică media, independența acestora față de interesele economice și politice are un impact direct asupra pluralității pieței și asupra independenței politice a mediului mass-media.”

III. DREPT COMPARAT

110. Departamentul de cercetare al Curții a examinat practicile privind pluralismul în mass-media audiovizuală în 34 de state membre ale Consiliului Europei, și anume Albania, Andorra, Austria, Belgia, Bosnia și Herțegovina, Croația, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Liechtenstein, Malta, Monaco, Muntenegru, Țările de Jos, Macedonia de Nord, Polonia, Portugalia, România, Serbia, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia, Elveția, Turcia, Ucraina și Regatul Unit.

111. În baza studiului de drept comparat realizat de către Departamentul de cercetare, s-ar părea că dintre cele 34 de state contractante acoperite, toate, cu excepția unuia (Monaco), au un radiodifuzor public căruia i se impune o obligație de pluralism politic. În privința radiodifuzorilor privați, ei au o astfel de obligație în 20 de state sau jurisdicții locale, în timp ce în 15 state sau jurisdicții nu există o astfel de obligație. Cu toate acestea, chiar și în statele în care radiodifuzorii privați nu sunt obligați să respecte pluralismul, există anumite cerințe generale privind conținutul programelor lor: de exemplu, știrile trebuie să conțină informații veridice, iar faptele trebuie să fie distinse de comentarii și opinii.

112. În majoritatea absolută a acestor 34 de state contractante, companiile private de radiodifuziune trebuie fie să obțină o licență de emisie (în sensul larg al termenului) de la autoritățile statului, fie cel puțin să prezinte acestora o declarație unilaterală pentru a putea funcționa. Dintre statele care au impus canalelor private cerința de pluralism, la acordarea licenței statul exercită, de obicei, controlul prealabil asupra conținutului programelor TV și radio. Pe de altă parte, există întotdeauna un control *ex post facto* prin intermediul unui sistem de sancțiuni care, în majoritatea statelor, include posibilitatea revocării licenței de emisie. Cu toate acestea, sancțiunile pentru nerespectarea pluralismului politic au fost excepționale în întreaga Europă. În Regatul Unit, la 27 martie 2020 Înalta Curte a Angliei și a Țării Galilor (Tribunalul Administrativ) a pronunțat hotărârea *Autonomous Non-Profit Organization TV-Novosti* ([2020] EWHC 689), prin care a respins contestația împotriva unei amenzi de 200.000 de lire sterline aplicată de către Ofcom (autoritatea de reglementare a comunicațiilor din Regatul Unit) canalului Russia Today pentru încălcări ale „imparțialității cuvenite”. În România, unui radiodifuzor i s-a retras licența pentru că efectua publicitate politică în afara campaniei

electorale; totuși, această sancțiune a fost aplicată după ce radiodifuzorul nu achitase o amendă.

ÎN DREPT

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 10 DIN CONVENȚIE

113. Compania reclamantă s-a plâns că revocarea licenței sale de emisie încălcase dreptul său la libertatea de exprimare în baza Articolului 10 din Convenție, care prevede următoarele:

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

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

A. Admisibilitatea

114. Curtea notează că această cerere nu este în mod vădit nefondată, în sensul Articolului 35 § 3 (a) din Convenție. În continuare, ea notează că cererea nu este inadmisibilă din niciun alt motiv. Prin urmare, ea trebuie declarată admisibilă.

B. Fondul

1. Declarațiile părților

(a) Compania reclamantă

115. Deși a admis că cea de-a treia teză a paragrafului 1 din Articolul 10 era aplicabilă prezentei cauze, compania reclamantă a susținut că retragerea licenței sale echivala cu o ingerință în dreptul său la libertatea de exprimare care nu putea fi justificată în baza paragrafului 2 din respectivul Articol. Ea a delimitat prezenta cauză de cauza *Demuth v. Elveția* (nr. 38743/97, § 33, CEDO 2002-IX), deoarece ultima cauză se referea la refuzul de a elibera o licență, și nu la retragerea unei licențe valabile. De asemenea, ea a subliniat că, în timp ce în cauza *Demuth*, postul de televiziune propus de către reclamant intenționa să difuzeze programe despre automobile, NIT se concentra pe difuzarea programelor informative și analitice, al căror scop principal era transmiterea de informații. Spre deosebire de cauza *Demuth*, în

care autoritățile elvețiene urmăriseră scopul de a încuraja pluralismul în radiodifuziune, scopul măsurii impuse NIT-ului era de a-l pedepsi pe acesta din urmă pentru furnizarea pluralismului de opinii, inclusiv a opiniilor unui partid politic de opoziție, și pentru prezentarea partidelor de la guvernare într-o lumină negativă. În final, consecințele măsurilor erau diferite în cele două cauze: în timp ce în cazul NIT canalul de televiziune a trebuit să se închidă a doua zi, în cauza *Demuth* reclamantul a fost pur și simplu obligat să-și diversifice programele canalului său pentru a obține o licență.

116. Compania reclamantă a susținut, de asemenea, că măsura contestată nu fusese prevăzută de lege, în modul stabilit la Articolul 10 § 2 din Convenție. Din art. 38 alin. (10) din Cod rezulta că numai o decizie necontestată a CCA care impunea o sancțiune unui radiodifuzor putea fi executată imediat. Cu toate acestea, în mod evident, aceasta nu era situația în prezenta cauză, deoarece compania reclamantă contestase decizia CCA în instanță. În pofida celor de mai sus, Curtea de Apel și Curtea Supremă au refuzat să aplice măsuri de asigurare a acțiunii și să suspende decizia CCA din 5 aprilie 2012 până la rezultatul procedurii, acționând astfel în mod ilegal.

117. De asemenea, compania reclamantă a oferit o interpretare alternativă a dreptului intern relevant, conform căreia decizia CCA din 5 aprilie 2012 nu putea fi pusă în aplicare decât după minimum treizeci de zile de la adoptare. În această privință, compania reclamantă a invocat art. 40 alin. (5) din Cod, care prevedea că orice parte interesată putea contesta deciziile CCA, coroborat cu art. 14 și 21 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, care stabilea că actele administrative puteau fi contestate în termen de treizeci de zile și că puteau fi depuse concomitent o contestație și o cerere de suspendare a unui act administrativ.

118. Compania reclamantă nu a exprimat nicio preferință pentru una dintre interpretările de mai sus, dar a susținut că, în baza legislației interne aplicabile, decizia din 5 aprilie 2012 nu putea fi executată imediat și că, prin urmare, Curtea de Apel fusese obligată să accepte măsurile solicitate privind asigurarea acțiunii.

119. Compania reclamantă a susținut că hotărârea Curții Constituționale din 6 decembrie 2012 privind modificarea art. 38 din Cod care fusese adoptată la 29 mai 2012 (a se vedea paragrafele 89-92 de mai sus) nu poate fi interpretată decât în sensul că punerea imediată în aplicare a deciziei din 5 aprilie 2012, în conformitate cu legislația existentă la acel moment, fusese, de asemenea, contrară dreptului de proprietate și libertății de exprimare a companiei reclamante. Astfel, ea a concluzionat că ingerința în drepturile sale sub forma executării imediate a deciziei CCA din 5 aprilie 2012 nu fusese prevăzută de lege.

120. Baza legală pentru retragerea licenței a fost, de asemenea, problematică din punct de vedere al accesibilității, al clarității și al previzibilității. În special, compania reclamantă a susținut că art. 7 alin. (2) din Cod era, în esență, discriminatoriu și imprevizibil, iar domeniul său de

aplicare era incert. El nu reglementa situațiile în care politicienii sau partidele politice refuzau să prezinte poziția lor în momentul în care erau întrebați de către jurnaliștii NIT. Cu referire la art. 7 alin. (4), acesta era, în opinia companiei reclamante, contrar principiilor principale ale independenței jurnalistice. Având în vedere calitatea slabă a legii, NIT nu s-ar fi putut aștepta în mod rezonabil ca activitățile sale să fie încetate.

121. Compania reclamantă a mai susținut că retragerea licenței sale nu urmărise scopurile de „protecție a reputației sau a drepturilor altora”, „apărare a ordinii sau prevenire a infracțiunilor” sau oricare dintre celelalte scopuri legitime menționate la paragraful 2 al Articolului 10. Scopul măsurii contestate avea, în esență, un caracter punitiv. În realitate, nu era altceva decât o măsură de ripostă pentru criticarea AEI și pentru acoperirea protestelor organizate de către PCRM. În această privință, compania reclamantă s-a referit la hotărârea Curții Constituționale din 6 decembrie 2012, prin care această instanță constatare că executarea imediată a unei sancțiuni aplicate de către CCA nu urmărea un scop legitim.

122. Făcând referire la necesitatea ingerinței, poziția principală a companiei reclamante era aceea că art. 7 alin. (2) din Cod nu era în conformitate cu jurisprudența Curții în baza Articolului 10 din Convenție, deoarece aducea atingere esenței libertății de exprimare a unui radiodifuzor, interfera cu dreptul de a comunica informații și idei, afecta valorile fundamentale ale pluralismului existente într-o societate democratică și împiedica dezbaterile cu privire la probleme de interes public.

123. În mod alternativ, compania reclamantă a susținut că o astfel de limitare ca cea cuprinsă în art. 7 alin. (2) putea fi aplicată radiodifuzorilor publici, dar în niciun caz celor privați. Compania reclamantă a susținut că această dispoziție îi impusese o povară excesivă, mai ales că figurile politice cheie aveau o atitudine ostilă față de NIT și refuzau să răspundă la întrebări și să comenteze. Într-o situație în care alte partide politice ignoraseră NIT sau chiar manifestaseră o atitudine agresivă față de jurnaliștii săi, NIT nu putea decât să acorde timp de emisie acelor partide politice care cooperau cu el. În caz contrar, canalul de televiziune ar fi rămas fără conținut pentru buletinele sale. În orice caz, NIT raportase despre activitatea partidelor de guvernare. Dovada în acest sens putea fi găsită în propriul raport de monitorizare al CCA, conform căruia 46% din conținutul buletinelor sale de știri fusese dedicat alianței de guvernare și doar 20% se referea la PCRM.

124. Ingerința în libertatea de exprimare a companiei reclamante nu fusese necesară într-o societate democratică. Ea subminase principalele fundamente ale democrației, spiritul pluralismului și statul de drept.

125. Compania reclamantă a susținut că devenise ținta a numeroase atacuri din partea CCA după schimbarea guvernului din 2009. Ea fusese evacuată din spațiile pe care le închiria de obicei într-o clădire guvernamentală; ulterior, întreprinderile de stat încetaseră să mai plaseze publicitate la NIT și fusese exclusă de la transmisia prin cablu. Ea fusese, de

asemenea, ținta a numeroase plângeri din partea politicienilor din partidele de guvernare și fusese boicotată de către ei. În plus, ea fusese defăimată în mass-media controlată de către guvern. NIT fusese sancționat de mai mult de zece ori de către CCA și era singurul radiodifuzor căruia îi fusese retrasă licența. Mulți politicieni de rang înalt declaraseră că postul trebuia să fie închis. Critica exprimată de către jurnaliștii NIT în privința politicilor și a reprezentanților guvernului nu putea fi considerată drept un motiv suficient sau relevant pentru retragerea licenței sale.

126. Compania reclamantă a susținut că instanțele naționale consideraseră că încălcarea normelor legale de către NIT consta în faptul că el prezentase informații despre manifestațiile organizate de către PCRM. După vizionarea respectivelor buletine de știri, nu se putea concluziona că NIT încercase să submineze securitatea națională sau integritatea teritorială a țării. Reportajele despre proteste se refereau la întruniri pașnice în cadrul cărora participanții ceruseră demisia guvernului și noi alegeri. Astfel, nu interesele statului erau în joc, ci cele ale coaliției de guvernare.

127. Compania reclamantă a fost, de asemenea, de părere că fusese sancționată de către CCA la instrucțiunile guvernului și a declarat că nu exista nicio dovadă că materialul prezentat în buletinele sale de știri ar fi de natură propagandistică sau ar implica tertipuri editoriale.

128. Sancțiunea impusă NIT-ului nu putea fi considerată în mod rezonabil ca răspunzând unei necesități sociale stringente, iar motivele invocate de către CCA nu fuseseră relevante și suficiente, în circumstanțe în care marja de apreciere de care se bucura statul era foarte îngustă pentru restrângerea discursului politic și dezbateră problemelor de interes public.

129. Compania reclamantă a declarat că sancțiunea impusă a echivalat cu o formă de cenzură destinată să descurajeze NIT și alte platforme media de la criticarea guvernării. O astfel de sancțiune era de natură să descurajeze jurnaliștii să contribuie la dezbateră publică asupra problemelor care afectează viața țării. De asemenea, ea împiedica mass-media să îndeplinească sarcina sa de furnizor de informații și de supraveghere publică.

130. În final, cea mai aspră măsură de retragere a licenței unei companii de radiodifuziune nu putea fi considerată, în principiu, corespunzătoare unei nevoi sociale stringente, încadrată în marja de apreciere a statului și necesară într-o societate democratică. O astfel de măsură era de natură să submineze pluralismul de opinii și principiul orizonturilor largi și al deschiderii într-o societate democratică, ai cărei cetățeni ar trebui să fie liberi să aleagă informațiile pe care doresc să le primească. Situația era și mai gravă, având în vedere faptul că NIT reflecta opiniile unui partid de opoziție, era important pentru o minoritate lingvistică și critica guvernarea.

(b) Guvernul

131. Guvernul a fost de acord că retragerea licenței companiei reclamante a constituit o ingerință în dreptul său libertatea de exprimare în baza Articolului 10 § 1 din Convenție.

132. Totuși, el au susținut că sistemul de licențiere în vigoare la acea vreme în Republica Moldova fusese capabil să contribuie la calitatea și echilibrul programelor de televiziune prin competențele stabilite autorităților naționale și fusese conform celei de-a treia teze din paragraful 1 al Articolului 10 din Convenție. Codul aflat în vigoare la momentul evenimentelor reglementa drepturile și obligațiile radiodifuzorilor. În special, el prevedea în art. 8 alin. (1) dreptul radiodifuzorilor de a alege liber conținutul programelor lor. În același timp, Codul stabilea în art. 7 o obligație din partea radiodifuzorilor de a respecta principiul pluralismului. De asemenea, el autoriza CCA să monitorizeze modul în care radiodifuzorii respectau principiul pluralismului de idei și opinii în cadrul programelor lor. Mai mult, Codul prevedea sancțiuni în cazul nerespectării de către radiodifuzori a obligațiilor lor și reglementa procedura prin care urmau să fie aplicate astfel de sancțiuni.

133. Guvernul a subliniat că intra în marja de apreciere a statelor să aleagă ce abordare să adopte în scopul realizării pluralismului de opinii. Autoritățile naționale erau mai bine plasate decât o instanță internațională să aleagă ce politică în domeniul pluralismului să fie urmată. El a subliniat că Codul fusese elaborat în cooperare cu Consiliul Europei și OSCE, și că ambele organizații salutaseră adoptarea lui și îl lăudaseră pentru faptul corespunderii cu standardele europene și internaționale. În special, Guvernul a atras atenția Curții la comentariile experților Consiliului Europei referitoare la art. 7 alin. (2) din Cod, potrivit cărora principiile stabilite în el erau „lăudabile” (a se vedea paragraful 16 de mai sus).

134. El a susținut că ingerința respectivă fusese prevăzută de lege. Decizia CCA din 5 aprilie 2012, precum și hotărârile Curții de Apel și ale Curții Supreme din 11 februarie și, respectiv, 2 mai 2013 s-au bazat pe art. 27 alin. (1) și (2), art. 38 alin. (1)-(3), art. 7 alin. (1), (2) și (4), și art. 10 alin. (5) din Cod, și pct. 3.1 din licența de emisie. Legea fusese accesibilă, clară și previzibilă în privința efectelor sale și respectase toate cerințele de calitate care rezultă din jurisprudența Curții.

135. Scopul ingerinței din prezenta cauză era legitim în baza celei de-a treia teze din paragraful 1 al Articolului 10 (a se vedea paragraful 132 de mai sus). În afară de aceasta, retragerea licenței NIT urmărise și scopurile legitime prevăzute la Articolul 10 § 2 din Convenție, de apărare a securității naționale și a siguranței publice, și de apărare a ordinii și de prevenire a infracțiunilor. NIT încurajase publicul să participe la proteste care puteau deveni violente ca urmare a dezinformării pe care o diseminase și a sentimentului de furie pe care îl provocase în mod conștient în rândul publicului său.

136. De asemenea, ingerința era necesară într-o societate democratică, deoarece exista o nevoie socială stringentă de a proteja pluralismul opiniilor. Guvernul a subliniat importanța pluralismului într-o societate democratică și a susținut că scopul urmărit de către autoritățile moldovenești era ca publicului să-i fie prezentate mai multe surse de informații – informații care să acopere diferite opinii politice, fără ca cineva să poată obține un avantaj necuvenit din cauza controlului asupra unui canal de televiziune. Mecanismul instituit de art. 7 din Cod avea drept scop, de asemenea, păstrarea echității și a egalității, și menținerea unei dezbateri politice de înaltă calitate. În absența unui astfel de mecanism, având în vedere circumstanțele politice particulare care existau la acea vreme, ar fi existat riscul de propagandă politică și de îndoctrinare prin intermediul televiziunii în favoarea partidelor politice care aveau acces la un canal de televiziune.

137. Potrivit Guvernului, art. 7 alin. (2) din Cod – obligând radiodifuzorii să acorde timp de emisie diferitelor partide și mișcări politice într-o manieră echilibrată – avea drept scop, *inter alia*, sprijinirea integrității proceselor democratice, obținerea unui cadru echitabil pentru dezbaterile politice și publice, precum și asigurarea faptului că acele entități politice care își permiteau să-și promoveze pozițiile în cadrul programelor de televiziune nu obțineau avantaje nedrepte prin posibilitatea utilizării celui mai puternic și răspândit mediu; toate acestea au contribuit la menținerea imparțialității politice a televiziunii. Această obligație legală a mass-mediei audiovizuale urmărea și scopul de îmbunătățire a calității dezbaterii politice în general, în condițiile în care radiodifuzorii care promovau pozițiile anumitor partide sau mișcări politice puteau distorsiona anumite probleme complexe de interes general, ținând cont de impactul puternic al televiziunii. Cazul companiei reclamante a servit drept un exemplu veritabil în această privință. În sfârșit, și totuși important, art. 7 alin. (2) din Cod permitea și altor partide sau mișcări politice minoritare posibilitatea de a-și prezenta publicului larg opiniile cu privire la problemele de interes public, factor care îmbunătățea și mai mult procesele democratice, oferind acestor entități un anumit nivel de atenție în acoperirea televizată la nivel național, care ar fi putut să nu li se acorde în alte condiții.

138. Mai mult, exista o nevoie de a proteja publicul de impactul negativ al practicilor jurnalistice neloiale ale NIT. În special, publicul trebuia protejat de informațiile înșelătoare și false difuzate de către postul de televiziune și de apelurile la ură și xenofobie. În acest sens, Guvernul a subliniat faptul că instanțele naționale stabiliseră că, în buletinele sale de știri, NIT reflectase protestele organizate de către PCRM în cadrul cărora fuseseră făcute îndemnuri la nesupunere față de ordinea publică și declarații la limita xenofobiei care echivalau cu apeluri la propagare a dezbinării, a intoleranței și chiar a urii față de România și UE. Guvernul și-a exprimat opinia că, la fel ca în cauza *Sürek v. Turcia (nr. 1)* ([MC], nr. 26682/95, § 61, CEDO 1999-

IV), NIT incitase audiența la violență și încurajase ostilitatea între diferite grupuri sociale și politice, punând astfel în pericol însăși democrația.

139. Guvernul a susținut că un alt factor important la determinarea necesității ingerinței era mijlocul de exprimare folosit de către compania reclamantă. El a subliniat că mass-media audiovizuală avea un impact mai imediat și mai puternic decât presa scrisă, și a menționat că NIT era nu numai un mijloc de comunicare audiovizual, ci și că era difuzat pe o frecvență cu acoperire națională, fapt care creștea semnificativ impactul conținutului programelor sale.

140. În plus, unele declarații făcute în cadrul buletinelor de știri ale NIT nu reprezentau altceva decât insulte personale și niciuneia dintre persoanele criticate nu li se acordaseră vreodată dreptul la replică. Guvernul a prezentat copii a peste 25 de plângeri depuse la CCA de către politicieni, partide politice, persoane private și organizații neguvernamentale din domeniul mass-media cu privire la presupusa dezinformare și nerespectare a regulilor privind pluralismul și jurnalismul echitabil de către NIT. Guvernul s-a referit și la situații în care unii politicieni fuseseră insultați, fiind numiți „criminali”, „dictatori”, „trădători”, „uzurpatori” și în alte moduri.

141. Guvernul a mai susținut că necesitatea ingerinței în prezenta cauză era dictată de caracterul recurent al încălcărilor comise de către compania reclamantă. Pe parcursul unei perioade de trei ani, compania reclamantă fusese sancționată de mai mult de unsprezece ori pentru încălcări similare, și anume pentru promovarea poziției unui singur partid politic în buletinele sale de știri și pentru refuzul de a reflecta opiniile altor partide politice, în modul stabilit de lege. Compania reclamantă nici măcar nu contestase toate sancțiunile care îi fuseseră aplicate. Ea a preferat să plătească amenzile și să continue încălcarea legii. Deoarece toate sancțiunile menționate mai sus nu reușiseră să convingă compania reclamantă să respecte legea, CCA nu avusese altă alternativă decât să adopte o măsură de ultimă instanță. În cazul în care autoritățile nu ar fi aplicat companiei reclamante cea mai aspră sancțiune după ce toate celelalte sancțiuni se dovediseră a fi ineficiente, societatea și alți radiodifuzori ar fi primit mesajul eronat că nerespectarea legii era tolerată.

142. Guvernul a susținut că, după 12 luni de la retragerea licenței sale, compania reclamantă avea posibilitatea să solicite o nouă licență. Cu toate acestea, ea nu făcuse acest lucru. În schimb, compania reclamantă preferase să continue difuzarea pe internet. Ea publicase în mod regulat știri și videoclipuri pe canalul său de YouTube până la sfârșitul anului 2014.

143. El a concluzionat că autoritățile au produs un echilibru just între interesul general de promovare a pluralismului de opinii și dreptul NIT de a comunica informații.

2. *Aprecierea Curții*

(a) **Observație preliminară**

144. Curtea notează de la început că, în cererea sa depusă în baza Convenției, compania reclamantă s-a plâns de decizia privind retragerea licenței sale de emisie și de procedura care a condus la această decizie. În cursul procedurii în baza Convenției, ea s-a plâns, în plus, de sancțiunile care îi fuseseră aplicate înainte de revocare.

145. Curtea reiterează că nu își poate baza decizia sa pe fapte care nu fac obiectul plângerii. A face acest lucru ar echivala cu a decide dincolo de domeniul de aplicare al unei cauze; cu alte cuvinte, de a decide în privința unor chestiuni în legătură cu care ea nu a fost „sesizată”, în sensul Articolului 32 din Convenție (a se vedea *Radomilja și alții v. Croația* [MC], nr. 37685/10 și 22768/12, § 126, 20 martie 2018).

146. Prin urmare, Curtea consideră că ea nu poate analiza sancțiunile aplicate companiei reclamante înainte de 5 aprilie 2012. Cu toate acestea, ea va ține seama de respectivele sancțiuni atunci când va examina dacă retragerea licenței de emisie a respectat cerințele Convenției menționate de către compania reclamantă în plângerile sale.

147. În continuare, Curtea remarcă faptul că compania reclamantă nu contestă, printre alte lucruri, doar necesitatea retragerii licenței, ci contestă și compatibilitatea anumitor prevederi ale Codului cu Articolul 10 din Convenție.

148. Prin urmare, Curtea consideră că, în prezenta cauză, obligația negativă a Statului de a nu interveni este legată de întrebarea dacă Statul și-a respectat obligația sa pozitivă de a institui un cadru juridic și administrativ adecvat care să garanteze pluralismul mass-media (a se vedea paragrafele 184-186 și 198-209 de mai jos).

149. Ținând cont de acest aspect, Curtea va examina circumstanțele specifice ale cauzei.

(b) **Dacă a existat o ingerință**

150. Părțile au convenit că măsura retragerii licenței de emisie a companiei reclamante a echivalat cu o ingerință în dreptul său la libertatea de exprimare în baza primului paragraf al Articolului 10 din Convenție (a se vedea paragrafele 115 și 131 de mai sus). Curtea nu vede niciun motiv să considere altfel.

151. O astfel de ingerință va constitui o încălcare a Articolului 10, cu excepția cazului în care a fost „prevăzută de lege”, a urmărit unul sau mai multe scopuri legitime prevăzute de acest articol și a fost „necesară într-o societate democratică” pentru atingerea acestor scopuri.

(c) Relevanța celei de-a treia teze din Articolul 10 § 1

152. Părțile au convenit că măsura privind licența de emisie a companiei reclamante trebuia să fie examinată în baza celei de-a treia teze din paragraful 1 al Articolului 10 (a se vedea paragrafele 115 și 132 de mai sus). Curtea nu vede niciun motiv să considere altfel.

153. În acest sens, Curtea reiterează că obiectul și scopul celei de-a treia teze din Articolului 10 § 1 este de a clarifica faptul că statelor le este permis să reglementeze, prin intermediul unui sistem de licențiere, modul în care difuzarea este organizată pe teritoriile lor, în special cu referire la aspectele sale tehnice. Acestea din urmă sunt, fără îndoială, importante, însă acordarea sau refuzul unei licențe pot fi condiționate și de alte considerente, inclusiv de aspecte precum natura și obiectivele unui post propus, audiența sa potențială la nivel național, regional sau local, drepturile și necesitățile unui anumit public, și obligațiile care rezultă din instrumentele juridice internaționale. Acest lucru poate conduce la ingerințe ale căror obiective vor fi legitime în baza celei de-a treia teze din paragraful 1, chiar dacă ele pot să nu corespundă niciunuia dintre scopurile prevăzute la paragraful 2. Compatibilitatea acestor ingerințe cu Convenția trebuie, totuși, evaluată în lumina celorlalte cerințe din paragraful 2 (a se vedea *Informationsverein Lentia și alții v. Austria*, 24 noiembrie 1993, § 32, Seria A nr. 276; *Demuth*, citată mai sus, § 33; și *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano v. Italia* [MC], nr. 38433/09, § 139, CEDO 2012).

154. Curtea poate fi de acord cu compania reclamantă, că circumstanțele de fapt și contextul prezentei cauze sunt oarecum diferite de cele din cauza *Demuth* (citată mai sus). Cu toate acestea, ea nu vede niciun motiv pentru care principiile menționate mai sus, enunțate în jurisprudența sa, nu ar fi aplicabile prezentei cauze. În acest context, ea observă că, în Republica Moldova, televiziunea impunea eliberarea unei licențe de către CCA în conformitate cu art. 23 din Cod. Această dispoziție stabilea, de asemenea, diverse instrucțiuni cu privire la scopurile, funcțiile și conținutul programelor de televiziune (a se vedea paragraful 85 de mai sus). Astfel, sistemul de licențiere care funcționa în Moldova era capabil să contribuie la calitatea și echilibrul programelor, prin intermediul competențelor acordate guvernului. Prin urmare, el corespundea celei de-a treia teze din paragraful 1 (a se vedea cauza *Demuth*, citată mai sus, § 34).

155. În măsura în care compania reclamantă a contestat justificarea retragerii licenței sale de emisie prin intermediul televiziunii, rămâne, totuși, de stabilit dacă ingerința a îndeplinit celelalte condiții relevante din paragraful 2 al Articolului 10 (a se vedea paragraful 151 de mai sus și cauza *Demuth*, citată mai sus, § 35).

(d) Dacă ingerința a fost prevăzută de lege

156. Compania reclamantă și Guvernul au avut puncte de vedere diferite cu privire la faptul dacă ingerința în libertatea de exprimare a companiei reclamante era „prevăzută de lege” (a se vedea paragrafele 116-120 și 134 de mai sus).

(i) Principii generale

157. Curtea reiterează că, în privința cuvintelor „în conformitate cu legea” și „prevăzută de lege” care apar în Articolele 8-11 din Convenție, ea a înțeles întotdeauna termenul „lege” în sensul său „substanțial”, nu „formal”. „Legea” trebuie înțeleasă ca incluzând atât legislația statutară – cuprinzând, de asemenea, actele normative de rang inferior și măsurile regulatorii adoptate de către organismele profesionale de reglementare în baza competențelor independente de elaborare a normelor, delegate acestora de către Parlament – și „legea” creată de către judecători. În concluzie, „legea” reprezintă dispoziția în vigoare, în modul în care a fost interpretată de către instanțele competente (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Leyla Şahin v. Turcia* [MC], nr. 44774/98, § 88, CEDO 2005-XI, cu referințele ulterioare; *Sanoma Uitgevers B.V. v. Țările de Jos* [MC], nr. 38224/03, § 83, 14 septembrie 2010, și *Unifaun Theatre Productions Limited și alții v. Malta*, nr. 37326/13, § 79, 15 mai 2018).

158. Curtea reiterează, în continuare, că expresia „prevăzută de lege” din cel de-al doilea paragraf al Articolului 10 nu doar impune ca măsura contestată să aibă o bază juridică în dreptul intern, ci se referă și la calitatea legii respective, care trebuie să fie accesibilă persoanei în cauză și ale cărei efecte să fie previzibile (a se vedea, printre alte autorități, *Maestri v. Italia* [MC], nr. 39748/98, § 30, CEDO 2004-I; *Delfi AS v. Estonia* [MC], nr. 64569/09, § 120, CEDO 2015 și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], nr. 931/13, § 142, 27 iunie 2017).

159. Cu privire la cerința de previzibilitate, Curtea a stabilit de mai multe ori că o normă nu poate fi considerată „lege” în sensul Articolului 10 § 2, decât dacă este formulată cu suficientă precizie pentru a permite unei persoane să-și reglementeze comportamentul său. Persoana respectivă trebuie să fie capabilă – în caz de necesitate, cu o consiliere adecvată – să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele pe care o anumită acțiune le poate implica. Aceste consecințe nu trebuie să fie previzibile cu o certitudine absolută. Prin urmare, o lege care conferă o marjă de apreciere nu este în sine contrară cerinței de previzibilitate, cu condiția ca sfera de apreciere și modul de exercitare a acesteia să fie indicate cu suficientă claritate, având în vedere scopul legitim al măsurii în cauză de a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva ingerințelor arbitrare (a se vedea *Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Ungaria* [MC], nr. 201/17, § 94, 20 ianuarie 2020). Deși certitudinea este dezirabilă, ea poate aduce în sine o rigiditate

excesivă, iar legea trebuie să fie capabilă să țină pasul cu circumstanțele schimbătoare. În consecință, multe legi sunt inevitabil formulate în termeni care, într-o măsură mai mare sau mai mică, sunt vagi și a căror interpretare și aplicare sunt chestiuni de practică (a se vedea *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano*, citată mai sus, § 141; *Delfi AS*, citată mai sus, § 121 și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy*, citată mai sus, § 143). În același timp, Curtea este conștientă că trebuie să vină o zi în care o anumită normă juridică este aplicată pentru prima dată (a se vedea *Kudrevičius și alții v. Lituania* [MC], nr. 37553/05, § 115, CEDO 2015, și *Magyar Kétfarkú Kutya Párt*, citată mai sus, § 97).

160. Rolul examinării care le revine instanțelor naționale este tocmai acela de a disipa dubiile de interpretare care pot rămâne. Puterea Curții de a verifica respectarea dreptului intern este, astfel, limitată, deoarece le revine în primul rând autorităților naționale, în special instanțelor, sarcina de a interpreta și aplica dreptul intern (a se vedea, printre alte autorități, *Kudrevičius și alții*, citată mai sus, § 110, și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy*, citată mai sus, § 144). Cu excepția cazului în care interpretarea este arbitrară sau vădit nerezonabilă, rolul Curții se limitează la a verifica dacă efectele acestei interpretări sunt compatibile cu Convenția (a se vedea *Radomilja și alții*, § 149, citată mai sus, și *Center for Democracy and the Rule of Law v. Ucraina*, nr. 10090/16, § 108, 26 martie 2020, cu referințele ulterioare). De asemenea, nu este de competența Curții să își exprime o opinie cu privire la oportunitatea metodelor alese de către legiuitorul unui Stat reclamant pentru a reglementa un anumit domeniu. Sarcina sa se limitează la a determina dacă metodele adoptate și efectele pe care acestea le implică sunt conforme Convenției (a se vedea *Gorzelik și alții v. Polonia* [MC], nr. 44158/98, § 67, CEDO 2004-I, și *Delfi AS*, citată mai sus, § 127). Mai mult, nivelul de precizie impus legislației interne – care nu poate prevedea orice eventualitate – depinde într-o măsură considerabilă de conținutul legii în cauză, de domeniul pe care este desemnată să îl asigure și de numărul și statutul celor cărora le este adresată (a se vedea *Delfi AS*, citată mai sus, § 122; *Kudrevičius și alții*, citată mai sus, § 110; și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy*, citată mai sus, § 144).

161. Persoanele care desfășoară o activitate profesională, care sunt obișnuite cu necesitatea de a acționa cu un grad ridicat de prudență la exercitarea activității lor, se pot aștepta, din acest motiv, să fie deosebit de atente la evaluarea riscurilor pe care le presupune o astfel de activitate (a se vedea *Delfi AS*, citată mai sus, § 122, și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy*, citată mai sus, § 145, cu referințele ulterioare).

(ii) Aplicarea acestor principii prezentei cauze

162. Cu privire la existența unei baze juridice pentru ingerința contestată în prezenta cauză, Curtea nu găsește niciun motiv pentru a pune la dubiu concluziile autorităților naționale, potrivit cărora retragerea licenței

companiei reclamante a avut o bază prevăzută de dreptul intern, în special de art. 7, 10, 27 și 38 din Cod, astfel cum a fost reflectat în paragraful 3.1. din condițiile licenței de emisie (a se vedea paragrafele 43 și 85 de mai sus).

163. Referitor la argumentul companiei reclamante, conform căruia baza juridică pentru retragerea licenței sale, sau o parte din această bază, nu era accesibilă, Curtea reiterează că Convenția nu conține cerințe specifice cu privire la gradul de publicitate care trebuie acordat unei prevederi legale specifice (a se vedea *Špaček, s.r.o., v. Republica Cehă*, nr. 26449/95, § 57, 9 noiembrie 1999). În această privință, Curtea constată că compania reclamantă nu a susținut vreodată că nu a avut acces la textul propriu-zis al licenței de emisie pe care o deținea sau la diferitele puncte menționate în licență. Mai mult, ea nu a susținut ca atare și nici nu a prezentat vreo dovadă că Codul nu era publicat și disponibil în baza de date principală a legislației naționale – o sursă de informații ușor accesibilă nu doar unui operator de televiziune profesionist, ci și oricărui membru al publicul larg.

164. În aceste împrejurări, Curtea nu poate fi de acord cu compania reclamantă că baza juridică invocată de către autoritățile naționale pentru revocarea licenței sale nu era accesibilă.

165. Revenind la caracterul previzibil al legislației interne și la interpretarea și aplicarea acesteia de către instanțele naționale, Curtea reține că limbajul folosit de Cod era destul de clar: el prevedea (i) că radiodifuzorii erau obligați să respecte principiul pluralismului politic în serviciile lor de programe – prin acordarea timpului de emisie diferitelor partide sau mișcări politice într-o manieră echilibrată – împreună cu principiile obiectivității și corectitudinii în cadrul programelor sale de știri, prin asigurarea veridicității, evitarea distorsiunii și respectarea principiilor informării din mai multe surse în cazul știrilor care acoperă situații conflictuale; (ii) că CCA supraveghea modul în care radiodifuzorii privați și publici respectau obligațiile prevăzute în licențele lor de emisie și veridicitatea programelor lor, și monitoriza conținutul programelor lor; (iii) că, în cazul încălcării normelor legale de către radiodifuzori, CCA urma să aplice una dintre cele cinci sancțiuni prevăzute în Cod, retragerea licenței de emisie fiind una dintre ele; (iv) că CCA trebuia să aplice sancțiunile gradual, într-o anumită ordine inițială; (v) că licența de emisie urma să fie retrasă numai dacă intervenea o încălcare recurentă și gravă a prevederilor Codului și numai după epuizarea celorlalte sancțiuni disponibile; (vi) că deciziile CCA intrau în vigoare la data publicării lor în Monitorul Oficial al Republicii Moldova; și (vii) că decizia CCA de aplicare a unei sancțiuni constituia un titlu executoriu.

166. Curtea consideră că Codul nu era lipsit de precizia necesară pentru a permite NIT să-și reglementeze conduita sa. Ea nu consideră că este nerezonabil, în circumstanțele în care autoritățile naționale au putere de apreciere în astfel de chestiuni, să se aștepte de la un radiodifuzor profesionist, precum NIT, să acționeze cu prudență la desfășurarea activității sale profesionale și să acorde o atenție suplimentară evaluării riscurilor pe

care o astfel de activitate o presupune, precum și să le atenueze în urma aplicării unei sancțiuni.

167. În cazul NIT, încălcările repetate ale art. 7 din Cod, comise de către acesta, au determinat CCA să aplice în mod succesiv fiecare dintre cele cinci tipuri de sancțiuni prevăzute de art. 38 din Cod. Ele variau de la emiterea unei avertizări publice, retragerea dreptului de a difuza publicitate pe o perioadă determinată și aplicarea unei amenzi, trecând apoi treptat la suspendarea dreptului de a difuza pentru o anumită perioadă și, în final, la retragerea licenței (a se vedea paragrafele 29 și 40-43 de mai sus). Prin urmare, Curtea nu distinge în acțiunile CCA niciun element care să sugereze faptul că modul în care el și-a exercitat puterea sa discreționară în prezenta cauză ar putea fi considerat ca imprevizibil în conformitate cu dispozițiile Codului.

168. Curtea nu este convinsă nici de afirmațiile companiei reclamante, potrivit cărora legislația națională relevantă ar fi interzis CCA să execute imediat o sancțiune, fără a aștepta rezultatul unei contestații în instanță, și să aplice o nouă sancțiune înainte ca instanțele naționale să se pronunțe printr-o hotărâre definitivă cu privire la legalitatea sancțiunii anterioare, sau că obliga instanțele naționale să aplice măsuri de asigurare a acțiunii până la soluționarea contestațiilor împotriva sancțiunilor. În această privință, Curtea observă că nu se poate afirma că Legea contenciosului administrativ sau Codul includeau vreo dispoziție care să confirme în mod expres afirmațiile companiei reclamante. Ea observă că, în timp ce art. 38 alin. (10) din Cod prevedea că o decizie a CCA de aplicare a unei sancțiuni care nu era contestată în termenul legal stabilit constituia un titlu executoriu, art. 40 alin. (3) din Cod stabilea că deciziile CCA intrau în vigoare la data publicării lor în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. În continuare, Curtea observă că art. 21 din Legea contenciosului administrativ prevedea o cale de atac pentru a solicita suspendarea executării unui act administrativ și conferea instanțelor competența de a dispune o astfel de suspendare. De fapt, acest lucru ar părea să contrazică argumentul companiei reclamante, conform căruia decizia CCA nu putea fi executată imediat sau că instanțele erau obligate prin lege să aplice măsuri de asigurare a acțiunii.

169. În orice caz, Curtea observă că din probele disponibile rezultă că autoritățile naționale, inclusiv instanțele, au fost consecvente în aplicarea și interpretarea legislației relevante în vigoare la 5 aprilie 2012, în sensul că deciziile CCA erau executorii imediat după publicarea lor în Monitorul Oficial. Ținând cont de rolul său limitat *vis-a-vis* de cel al autorităților și al instanțelor naționale cu privire la interpretarea și aplicarea dreptului intern (a se vedea paragraful 160 de mai sus), Curtea nu vede niciun motiv de a pune la îndoială respingerea argumentului companiei reclamante bazat pe Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător (a se vedea paragrafele 70 și 77 de mai sus). În plus, se pare că CCA ar putea aplica o sancțiune ulterioară înainte ca instanțele naționale să se pronunțe printr-o hotărâre definitivă cu privire la legalitatea sancțiunii anterioare, iar instanțele

aveau putere discreționară de a stabili măsuri de asigurare a acțiunii până la soluționarea contestațiilor împotriva sancțiunilor (a se vedea paragrafele 29, 54, 65 și 66 de mai sus). În plus, se pare că cel puțin din luna noiembrie 2010, compania reclamantă cunoștea sau ar fi trebuit să cunoască faptul că autoritățile interpretau legea și o aplicau în practică într-un mod care să susțină executarea imediată a deciziilor CCA după publicare și puterea discreționară a instanțelor la aplicarea măsurilor asigurătorii în acest sens (a se vedea paragraful 29 de mai sus).

170. În măsura în care compania reclamantă s-a bazat pe hotărârea Curții Constituționale din 6 decembrie 2012 pentru a-și fundamenta afirmațiile de mai sus, Curtea observă că acea instanță declarase neconstituțională o modificare a art. 38 din Cod, care intrase în vigoare în luna mai 2012. După cum a accentuat Curtea de Apel în prezenta cauză, conform legislației naționale relevante, hotărârea Curții Constituționale nu avea efect retroactiv; ea avea efect doar pentru viitor. Prin urmare, ea nu putea avea efecte juridice asupra legislației și practicii aplicabile la 5 aprilie 2012, atunci când CCA hotărâse să retragă licența companiei reclamante, nici asupra procedurilor judiciare ulterioare de control al legalității respectivei decizii (a se vedea paragraful 71 de mai sus). Acest lucru fusese confirmat și în comunicatul de presă emis de către Curtea Constituțională în ziua pronunțării hotărârii sale, prin care se afirma că dispozițiile examinate în hotărârea sa obținuseră forță juridică abia în luna mai 2012 și nu erau aplicabile în momentul adoptării deciziei CCA privind revocarea licenței NIT (a se vedea paragraful 95 de mai sus).

171. Având în vedere cele de mai sus, Curtea consideră că dreptul intern relevant aplicabil în cazul companiei reclamante a fost formulat suficient de clar pentru a îndeplini cerințele de precizie și previzibilitate prevăzute de Articolul 10 § 2 din Convenție.

172. Prin urmare, Curtea concluzionează că ingerința contestată a fost „prevăzută de lege”.

(e) Dacă ingerința a urmărit un scop legitim

173. Părțile au fost în dezacord cu privire la faptul dacă ingerința a urmărit unul dintre scopurile legitime menționate la paragraful 2 al Articolului 10 (a se vedea paragrafele 121 și 135 de mai sus).

174. Curtea a admis că capacitatea sistemului de licențiere al unei țări de a contribui la calitatea și echilibrul programelor constituie un scop legitim suficient pentru o ingerință, în baza celei de-a treia teze din Articolul 10 § 1, deși nu corespunde direct niciunui dintre scopurile stabilite în Articolul 10 § 2 (a se vedea *Demuth*, citată mai sus, § 37). De asemenea, Curtea a admis că ingerințele care urmăresc să păstreze difuzarea imparțială în chestiuni de interes public corespund scopului legitim de a proteja „drepturile celorlalți”, la care se referă cel de-al doilea paragraf al Articolului 10 (a se vedea *Animal Defenders International v. Regatul Unit* [MC], nr. 48876/08, § 78, CEDO

2013 (extrase)). În continuare, ea a acceptat că cel din urmă scop este urmărit și prin măsuri destinate să asigure dreptul audienței la o acoperire echilibrată și imparțială a problemelor de interes public în programele de știri (a se vedea *ATV Zrt v. Ungaria*, nr. 61178/14, § 39, 28 aprilie 2020).

175. În prezenta cauză, Curtea a constatat deja că sistemul de licențiere al Republicii Moldova era capabil să contribuie la calitatea și echilibrul programelor din țară (a se vedea paragraful 154 de mai sus). În plus, necesitatea de a păstra accesul publicului la un discurs politic imparțial, demn de încredere și divers prin intermediul programelor televizate de știri era scopul principal al deciziei autorităților naționale de a menține sancțiunea aplicată companiei reclamante la 5 aprilie 2012 (a se vedea paragraful 61 de mai sus). Curtea nu constată nimic care să indice că scopul măsurii contestate în prezenta cauză era „punitiv în esența sa”, în modul sugerat de către compania reclamantă. În aceste circumstanțe, în pofida argumentelor contrare ale companiei reclamante, Curtea este convinsă că scopul ingerinței în prezenta cauză era legitim în baza celei de-a treia teze din Articolul 10 § 1. Ea este pregătită să accepte că ingerința a corespuns și cu scopul legitim de a proteja „drepturile altora”, la care se referă cel de-al doilea paragraf al Articolului 10.

176. Cu toate acestea, Curtea nu este convinsă de sugestia Guvernului că măsura contestată fusese aplicată în interesul „securității naționale” sau al „siguranței publice”, ori pentru „apărarea ordinii” (a se vedea paragraful 135 de mai sus).

(f) Dacă ingerința a fost necesară într-o societate democratică

(i) Principii generale privind libertatea de exprimare

- (α) Cu privire la cerința ca o ingerință să fie „necesară într-o societate democratică”

177. Principiile generale referitoare la întrebarea dacă o ingerință este „necesară într-o societate democratică” sunt bine-stabilite în jurisprudența Curții și au fost rezumate, după cum urmează (a se vedea, printre multe autorități, *Animal Defenders International*, citată mai sus, § 100; *Delfi AS*, citată mai sus, § 131 și *Karácsony și alții v. Ungaria* [MC], nr. 42461/13 și 44357/13, § 132, 17 mai 2016):

„(i) Libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile de bază ale progresului acesteia și ale împlinirii de sine a fiecărui individ. Sub rezerva paragrafului 2 al Articolului 10, ea se aplică nu numai „informațiilor” sau „ideilor” care sunt primite favorabil sau considerate inofensive ori față de care există o atitudine indiferentă, ci și celor care jignesc, șochează sau deranjează. Acestea sunt exigențele pluralismului, ale toleranței și ale deschiderii la minte, fără de care nu există o „societate democratică”. După cum prevede Articolul 10, această libertate face obiectul unor excepții, care ... trebuie, totuși, interpretate strict, iar necesitatea oricăror restricții trebuie stabilită în mod convingător ...

(ii) Adjectivul „necesar”, în sensul Articolului 10 § 2, implică existența unei „nevoi sociale stringente”. Statele contractante au o anumită marjă de apreciere la evaluarea existenței unei astfel de necesități, dar aceasta merge mână în mână cu supravegherea europeană, cuprinzând atât legislația, cât și deciziile care o aplică, chiar și cele emise de către o instanță independentă. Prin urmare, Curtea este împuternicită să se pronunțe în mod definitiv cu privire la concilierea unei „restricții” cu libertatea de exprimare, astfel cum este protejată de Articolul 10.

(iii) La exercitarea competenței sale de supraveghere, sarcina Curții nu este de a lua locul autorităților naționale competente, ci mai degrabă de a examina, în baza Articolului 10, deciziile pe care ele le-au pronunțat în conformitate cu puterea lor discreționară. Aceasta nu înseamnă că supravegherea se limitează la stabilirea faptului dacă Statul reclamant și-a exercitat puterea sa discreționară în mod rezonabil, atent și cu bună-credință; ceea ce trebuie Curtea să facă este să analizeze ingerința reclamată în lumina cauzei în ansamblu și să stabilească dacă aceasta a fost „proporțională cu scopul legitim urmărit” și dacă motivele invocate de către autoritățile naționale pentru a o justifica sunt „relevante și suficiente”... În acest sens, Curtea trebuie să se asigure că autoritățile naționale au aplicat standarde care erau conforme principiilor stabilite în Articolul 10 și, în plus, că ele s-au bazat pe o evaluare acceptabilă a circumstanțelor relevante ...”

(β) Principii generale privind reportajele jurnalistice referitoare la probleme politice și alte chestiuni de interes public, în special în mass-media audiovizuală

178. Cea mai atentă analiză din partea Curții este necesară atunci când măsurile luate sau sancțiunile aplicate de către autoritatea națională sunt de natură să descurajeze participarea presei la dezbateri privind probleme de interes public legitim (a se vedea *Jersild v. Danemarca*, 23 septembrie 1994, § 35, Seria A nr. 298; *Bergens Tidende și alții v. Norvegia*, nr. 26132/95, § 52, CEDO 2000-IV; *Tønsbergs Blad A.S. și Haukom v. Norvegia*, nr. 510/04, § 88, 1 martie 2007 și *Björk Eiðsdóttir v. Islanda*, nr. 46443/09, § 69, 10 iulie 2012; a se compara cu *MGN Limited v. Regatul Unit*, nr. 39401/04, §§ 150 și 155, 18 ianuarie 2011; *Hanovra v. Germania* (nr. 2) [MC], nr. 40660/08 și 60641/08, §§ 106-07, CEDO 2012 și *Axel Springer AG v. Germania* [MC], nr. 39954/08, §§ 87-88, 7 februarie 2012). Articolul 10 § 2 din Convenție stabilește o marjă redusă pentru restricțiile aplicate discursului politic sau dezbaterilor privind chestiuni de interes public (a se vedea *Sürek*, citată mai sus, § 61).

179. Cu toate acestea, Articolul 10 din Convenție nu garantează o libertate de exprimare complet nerestricționată, chiar și în privința acoperirii în presă a chestiunilor de un interes public sporit (a se vedea *Bladet Tromsø și Stensaas v. Norvegia* [MC], nr. 21980/93, § 65, CEDO 1999-III).

180. Protecția dreptului jurnaliștilor de a comunica informații despre probleme de interes general este condiționată de faptul ca ei să acționeze cu bună-credință și pe o bază factuală exactă, și să furnizeze informații „de încredere și precise”, în conformitate cu etica jurnalistică (a se vedea, de exemplu, *Goodwin v. Regatul Unit*, 27 martie 1996, § 39, *Rapoartele hotărârilor și deciziilor* 1996-II; *Fressoz și Roire v. Franța* [MC], nr.

29183/95, § 54, CEDO 1999-I; *Bladet Tromsø și Stensaas*, citată mai sus, § 65; *McVicar v. Regatul Unit*, nr. 46311/99, § 73, CEDO 2002-III și *Pedersen și Baadsgaard v. Danemarca* [MC], nr. 49017/99, § 78, CEDO 2004-XI); sau, cu alte cuvinte, în conformitate cu principiile jurnalismului responsabil (a se vedea *Bédat v. Elveția* [MC], nr. 56925/08, § 50, 29 martie 2016, cu referințele ulterioare).

181. Aceste considerații joacă un rol deosebit de important în prezent, având în vedere influența pe care o exercită mass-media în societatea contemporană: ea nu doar informează, ci poate sugera, prin modul în care prezintă informația, cum ea trebuie evaluată. Într-o lume în care individul se confruntă cu cantități vaste de informații care circulă prin mijloacele tradiționale și electronice, și care implică un număr tot mai mare de jucători, monitorizarea respectării eticii jurnalistice capătă o importanță adițională (a se vedea *Stoll v. Elveția* [MC], nr. 69698/01, § 104, CEDO 2007-V).

182. Cu referire la „îndatoririle și responsabilitățile” jurnaliștilor, impactul potențial al mijlocului de exprimare implicat este un factor important la evaluarea proporționalității ingerinței. În acest context, Curtea a recunoscut că trebuie să se țină cont de faptul că mijloacele audiovizuale au un efect mai imediat și mai puternic decât presa scrisă (a se vedea *Jersild*, citată mai sus, § 31, și *Radio France și alții v. Franța*, nr.53984/00, § 39, CEDO 2004-II). Primele au modalități de comunicare prin imagini, semnificații pe care presa scrisă nu este capabilă să le transmită (a se vedea *Jersild*, citată mai sus, § 31). Funcția televiziunii și a radioului în calitate de surse familiare de divertisment în intimitatea casei ascultătorului sau a telespectatorului fortifică și mai mult impactul acestora (a se vedea *Murphy v. Irlanda*, nr. 44179/98, § 74, CEDO 2003-IX (extrase)).

183. În același timp, metodele de raportare obiectivă și echilibrată pot varia considerabil, în funcție, printre altele, de mass-media în cauză. Nu este nici competența Curții, nici a instanțelor naționale în acest caz să înlocuiască propriile lor opinii cu cele ale presei cu privire la tehnica de reportaj care ar trebui adoptată de către jurnaliști. În acest context, Curtea reiterează că Articolul 10 protejează nu numai substanța ideilor și a informațiilor exprimate, ci și forma în care acestea sunt transmise (a se vedea *Jersild*, citată mai sus, § 31; a se vedea, de asemenea, *Stoll*, citată mai sus, § 146, și *Gaunt v. Regatul Unit* (dec.), nr. 26448/12, § 47, 6 septembrie 2016).

(γ) Principii generale privind pluralismul în mass-media audiovizuală

184. Curtea subliniază că rolul deosebit al presei în comunicarea informațiilor și a ideilor despre probleme politice și alte subiecte de interes public, pe care, în plus, publicul este îndreptățit să le primească (a se vedea *Manole și alții*, citată mai sus, § 96), nu poate fi realizat cu succes, cu excepția cazului în care este bazat pe principiul pluralismului, al cărui garant final este Statul (a se vedea *Informationsverein Lentia și alții*, citată mai sus, § 38). Monopolul public este cel care impune cele mai mari restricții asupra

libertății de exprimare, și anume imposibilitatea totală de a difuza altfel decât printr-un post național și, în unele cazuri, într-o măsură foarte limitată, prin intermediul unui post local transmis prin cablu. Caracterul de amploare al unor astfel de restricții presupune că ele pot fi justificate numai atunci când corespund unei nevoi stringente (ibid., § 39).

185. Curtea reiterează că nu poate exista democrație fără pluralism. Democrația prosperă pe libertatea de exprimare. Esența democrației este să permită propunerea și dezbateră diverselor programe politice, chiar și a celor care pun sub semnul întrebării modul în care este organizat în prezent un stat, cu condiția ca acestea să nu dăuneze democrației. Pentru a asigura un adevărat pluralism în sectorul audiovizual dintr-o societate democratică, nu este suficient să fie prevăzută existența mai multor canale sau posibilitatea teoretică a potențialilor operatori de a accesa piața audiovizualului. În plus, este necesar să se permită accesul efectiv pe piață, astfel încât să se garanteze diversitatea conținutului general al programului, reflectând pe cât posibil varietatea de opinii întâlnite în societatea căreia îi sunt adresate programele (a se vedea *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano*, citată mai sus, §§ 129-30).

186. Având în vedere impactul puternic al mass-mediei audiovizuale (a se vedea paragraful 182 de mai sus), Curtea reiterează că o situație în care unui grup economic sau politic puternic din societate i se permite să obțină o poziție dominantă asupra mass-mediei audiovizuale și, prin urmare, să exercite presiuni asupra radiodifuzorilor și, în final, să le restrângă libertatea editorială, subminează rolul fundamental al libertății de exprimare într-o societate democratică. Într-un sector atât de sensibil precum mass-media audiovizuală, pe lângă obligația negativă de a nu interfera, statul are obligația pozitivă de a institui un cadru legislativ și administrativ adecvat pentru a garanta pluralismul efectiv. Acest lucru este relevant mai ales atunci când sistemul audiovizual național este caracterizat de un duopol. Statele membre ar trebui să adapteze cadrele de reglementare existente, în special în privința dreptului de proprietate asupra mass-media, și să adopte orice măsuri regulatorii și financiare necesare pentru a garanta transparența media și pluralismul structural, precum și diversitatea conținutului distribuit (ibid., §§ 133- 34).

(δ) Cu privire la necesitatea de a elabora jurisprudența Curții privind pluralismul mass-media

187. Curtea observă că din jurisprudența prezentată mai sus rezultă că standardele existente privind pluralismul mass-media au fost elaborate în principal sau exclusiv în contextul plângerilor privind ingerința nejustificată a statului în drepturile unui reclamant prevăzute la Articolul 10 și în care Curtea s-a bazat, *inter alia*, pe principiul pluralismului media la constatarea unei încălcări. Din această jurisprudență rezultă că principiul respectiv este considerat a fi crucial pentru protecția efectivă a libertății presei în baza Convenției.

188. Cu toate acestea, în cauza aflată acum în examinare, miza se pune pe cealaltă dimensiune a pluralismului mass-media, prin aceea că compania reclamantă s-a plâns de restricțiile aduse libertății sale de exprimare care s-au bazat pe motive de asigurare a pluralismului politic în mass-media cu scopul de a permite diversitatea în exprimarea opiniei politice și de a spori protecția intereselor libertății de exprimare ale altor persoane în mass-media audiovizuală. Cu alte cuvinte, în prezenta cauză se pune problema producerii unui echilibru adecvat între interesele concurente ale libertății de exprimare, și anume între cele ale comunității la protejarea pluralismului politic în mass-media, pe de o parte, și cele ale respectării principiului libertății editoriale, pe de altă parte.

189. O altă trăsătură specifică este accentul pus în cadrul legal național relevant pe pluralismul intern, și anume pe obligația radiodifuzorilor în baza art. 7 alin. (2) din Cod de a prezenta opinii politice diferite într-o manieră echilibrată, fără a favoriza un anumit partid sau mișcare politică. În schimb, cauzele menționate mai sus s-au preocupat mai mult de ceea ce poate fi descris drept probleme de pluralism extern (monopol, duopol și alte poziții de dominanță) (a se vedea paragraful 101 de mai sus).

190. Acest lucru oferă Curții o oportunitate de a clarifica că niciun aspect, fie intern sau extern, nu ar trebui luat în considerare separat unul de celălalt. Dimpotrivă, cele două aspecte ar trebui considerate în combinație. Astfel, într-un sistem național de licențiere care implică un anumit număr de radiodifuzori cu acoperire națională, ceea ce poate fi considerat o lipsă de pluralism intern în programele oferite de către un radiodifuzor poate fi compensat prin existența unui pluralism extern efectiv. Cu toate acestea, după cum a stabilit Curtea în cauza *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano* (citată mai sus), nu este suficient să se prevadă existența mai multor canale. Sau, după cum se precizează în Recomandarea Comitetului de Miniștri CM/Rec (2007)2 privind pluralismul mass-media și diversitatea conținutului media, citată la paragraful 99 de mai sus, „pluralismul informațiilor și diversitatea conținutului media nu vor fi garantate în mod automat prin multiplicarea mijloacelor de comunicare oferite publicului”. Ceea ce se cere este să fie garantată diversitatea conținutului general al programului, reflectând, pe cât posibil, varietatea opiniilor întâlnite în societatea căreia îi sunt adresate programele (a se vedea paragraful 185 de mai sus). Pot exista abordări diferite pentru a obține diversitatea generală a programelor în spațiul european, așa cum este ilustrat de faptul că în aproape toate cele 34 de state contractante analizate, radiodifuzorii publici sunt supuși obligației de a respecta pluralismul politic, în timp ce în 20 de state sau jurisdicții locale respective, spre deosebire de altele 15, o astfel de obligație se aplică și radiodifuzorilor privați (a se vedea paragrafele 111-112 de mai sus). Așadar, rezultă că mai multe sisteme naționale de licențiere tind să se bazeze pe diversitatea perspectivelor oferite de către diferiții operatori licențiați, împreună cu garanții structurale și obligații generale de acoperire echitabilă, în timp ce alte

sisteme naționale stabilesc obligații mai stricte de pluralism intern bazate pe conținut. Articolul 10 din Convenție nu impune un anumit model în acest sens.

191. Aceasta este, de asemenea, o oportunitate de a aborda problema dacă poziția privilegiată a libertății presei de a raporta probleme politice și alte chestiuni de interes public ar trebui să însemne că controlul strict aplicabil în mod tradițional oricăror restricții impuse de către statele contractante ar trebui să limiteze în mod corespunzător puterea de apreciere a statelor la stabilirea mijloacelor de asigurare a pluralismului politic în domeniul licențierii mijloacelor audiovizuale.

192. În acest sens, Curtea a recunoscut deja că într-un sector atât de sensibil precum mass-media audiovizuală, statul are obligația pozitivă de a institui un cadru legislativ și administrativ adecvat pentru a garanta un pluralism real efectiv (a se vedea paragraful 186 de mai sus). De asemenea, ea a recunoscut că, atunci când vine vorba de difuzarea audiovizuală, statele au datoria de a se asigura, în primul rând, că publicul are acces, prin intermediul televiziunii, la informații imparțiale și exacte și la o serie de opinii și comentarii, care reflectă, *inter alia*, diversitatea viziunii politice în cadrul țării și, în al doilea rând, că jurnaliștii și alți profesioniști care lucrează în mass-media audiovizuală nu sunt împiedicați să transmită astfel de informații și comentarii. Deoarece alegerea mijloacelor prin care să fie realizate respectivele obiective va varia în funcție de condițiile locale, aceasta se încadrează, prin urmare, în marja de apreciere a statului (a se vedea *Manole și alții*, citată mai sus, § 100).

193. Cu referire la întinderea marjei de apreciere, Curtea reiterează că, având în vedere caracterul multidimensional și complexitatea absolută a problemelor referitoare la pluralismul mass-media (a se vedea paragrafele 106-108 de mai sus), există o varietate de mijloace care ar putea fi utilizate de către statele contractante pentru a reglementa pluralismul efectiv în sectorul audiovizualului (a se vedea paragrafele 107-108 de mai sus). În astfel de circumstanțe, marja care trebuie acordată în această privință ar trebui să fie mai largă decât cea acordată în mod normal restricțiilor privind exprimarea în chestiuni de interes public sau opinie politică. Prin urmare, statele contractante ar trebui să beneficieze, în principiu, de o largă libertate de apreciere la alegerea mijloacelor care urmează a fi utilizate pentru a asigura pluralismul în mass-media. Cu toate acestea, puterea lor discreționară în acest sens va fi mai restrânsă în funcție de natura și gravitatea oricărei restricții asupra libertății editoriale pe care o poate presupune mijloacele astfel alese. În această privință, trebuie reiterat că nu este de competența autorităților naționale și nici a Curții, de altfel, să revizuiască propria apreciere a presei față de știri sau valoarea informațională a unui articol (a se vedea *Jersild*, citată mai sus, § 33, și *Couderc și Hachette Filipacchi Associés v. Franța* [MC], nr. 40454/07, § 139, CEDO 2015 (extrase)) ori să înlocuiască opiniile lor cu cele ale presei în privința metodelor de raportare obiectivă și

echilibrată care ar trebui adoptate de către jurnaliști (a se vedea *Jersild*, citată mai sus, § 31; *Bladet Tromsø și Stensaas*, citată mai sus, § 63; și *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy*, citată mai sus, § 127).

194. Curtea va trebui să se convingă că conținutul normelor juridice naționale relevante și aplicarea lor în circumstanțele concrete ale unei cauze, văzute în ansamblu, au produs efecte compatibile cu garanțiile Articolului 10 și au fost însoțite de garanții efective împotriva samavolniciei și abuzului.

195. În această privință, echitatea procedurilor și garanțiile procedurale oferite sunt factori care, în anumite circumstanțe, ar trebui să fie luați în considerare atunci când se evaluează proporționalitatea unei ingerințe în libertatea de exprimare (a se vedea *Karácsony și alții*, citată mai sus, §§ 133-36, cu referințele ulterioare și rezumatele cauzelor, în special *Asociația Ekin v. Franța*, nr. 39288/98, § 61, CEDO 2001-VIII, unde s-a constatat că eficacitatea practică a unei revizuirii complete a fost subminată de durata excesivă a procedurii, și *Cumhuriyet Vakfi și alții v. Turcia*, nr. 28255/07, §§ 62-74, 8 octombrie 2013, în cazul în care garanțiile au fost considerate insuficiente, avându-se în vedere (i) domeniul de aplicare excepțional de larg al unei interdicții; (ii) durata excesivă a acesteia; (iii) lipsa de motivare a măsurii de către instanța națională; și (iv) incapacitatea reclamantilor de a o contesta înainte de a fi aplicată).

196. Existența garanțiilor procedurale are o relevanță deosebită pentru examinarea de către Curte a proporționalității revocării contestate a licenței de emisie a companiei reclamante; un fapt necontestat – aceasta a constituit cea mai severă sancțiune în baza dispozițiilor relevante din legislația națională, care stabilea că această sancțiune urma să fie aplicată „doar în caz de încălcare gravă și repetată a prevederilor Codului” (a se vedea paragraful 218 de mai jos). În cazuri precum cel prezent, gravitatea sancțiunii este un factor care cere un control mai atent de către Curte și o marjă de apreciere mai restrânsă acordată statului.

(ii) *Aplicarea acestor principii în prezenta cauză*

197. Examinând „necesitatea” ingerinței în lumina principiilor și a considerentelor menționate mai sus, Curtea va ține seama mai întâi de cadrul de reglementare privind pluralismul mass-media instituit de către statul reclamant și apoi de modul în care a fost aplicat companiei reclamante în circumstanțele specifice ale cauzei.

(α) *Cadrul de reglementare în vigoare*

198. Curtea reține că NIT a fost sancționat pentru neacordarea timpului de antenă partidelor politice într-o manieră echilibrată, conform prevederilor art. 7 alin. (2) din Cod și neasigurarea – în vederea respectării principiilor echilibrului social și politic, corectitudinii și obiectivității – veridicității, nedeformării realității și respectării principiului de informare din mai multe

surse, în modul cerut de art. 7 alin. (4) lit. a), b) și c) din Cod. De asemenea, ea observă că poziția principală a companiei reclamante este că aceste cerințe sunt contrare Articolului 10 din Convenție (a se vedea paragrafele 120 și 122 de mai sus).

199. Examinând acest argument, Curtea reiterează, în primul rând, că toate prevederile Codului, inclusiv art. 7 și 8, erau pe deplin accesibile companiei reclamante (a se vedea paragraful 163 de mai sus). În al doilea rând, cerințele prevăzute la alin. (2) și (4) din art. 7 din Cod cuprindeau în mare măsură condițiile prealabile care rezultă din jurisprudența Curții pentru a asigura protecția sporită a libertății jurnalistice în baza Articolului 10. Chiar și obligația unui radiodifuzor, atunci când acordă timp de emisie unui partid sau unei mișcări politice care își propagă poziția sa, să facă același lucru în privința altor partide sau mișcări politice, poate fi considerată din această perspectivă (a se vedea paragrafele 179-180, 183, 184-186 și 191 de mai sus).

200. Prevederile contestate ale Codului nu specificau că un radiodifuzor era obligat să acorde o perioadă egală de timp de antenă tuturor partidelor politice. După cum indică titlul art. 7 din Cod, radiodifuzorii aveau obligația de a asigura echilibrul și pluralismul politic. Modul în care dispozițiile respective au fost interpretate și aplicate în prezenta cauză sugerează că această cerință putea fi satisfăcută prin oferirea posibilității de a comenta sau de a oferi o replică (a se vedea paragrafele 36-38 și 60 de mai sus). Curtea reiterează în această privință că dreptul la replică, fiind un element important al libertății de exprimare, intră în domeniul de aplicare al Articolului 10 din Convenție. Aceasta decurge din necesitatea nu numai de a putea contesta informațiile false, ci și de a asigura o pluralitate de opinii, în special cu privire la chestiuni de interes general, precum dezbaterile literare și politice (a se vedea *Kaperzyński v. Polonia*, nr. 43206/07, § 66, 3 aprilie 2012).

201. Curtea notează, de asemenea, că politica de pluralism intern, în modul în care este reglementată în Cod, a primit o apreciere pozitivă din partea experților Consiliului Europei, care au considerat că art. 7 alin. (2) din Cod este „lăudabil” (a se vedea paragraful 16 de mai sus). În plus, nimic din comentariile acestor experți nu pare să sugereze că cerințele prevăzute la art. 7 alin. (4) din Cod erau considerate ca fiind în contradicție cu principiile independenței jurnalistice și autonomiei editoriale.

202. În timp ce politica de pluralism intern aleasă de către autoritățile naționale poate fi văzută ca fiind destul de strictă, prezenta cauză se referă la o perioadă anterioară tranziției Republicii Moldova la televiziunea digitală terestră (a se vedea acordul de soluționare amiabilă încheiat între părți în *Societatea Română de Televiziune v. Moldova* (dec.), nr. 36398/08, 15 octombrie 2013), atunci când numărul de frecvențe naționale era foarte limitat (a se vedea paragrafele 23 și 106 de mai sus) și când, în urma evenimentelor din 2001, autoritățile aveau o obligație pozitivă fermă de a adopta legislația în domeniul audiovizualului care să asigure transmiterea

știrilor și a informațiilor corecte și echilibrate care reflectă întreaga gamă de opinii politice (a se vedea paragrafele 12-14 de mai sus).

203. Având în vedere contextul menționat anterior, Curtea poate accepta că opțiunile legislative care stau la baza adoptării dispozițiilor respective au fost analizate cu atenție și că s-au depus eforturi reale la nivel parlamentar pentru a realiza un echilibru just între interesele concurente aflate în joc (a se vedea *Animal Defenders International*, citată mai sus, § 108).

204. În lumina celor de mai sus, Curtea consideră că gradul de pluralism extern legat de existența altor patru radiodifuzori de televiziune cu acoperire națională la momentul respectiv nu constituie un motiv pentru a pune în discuție cerința respectării regulilor pluralismului intern prevăzute la art. 7 alin. (2) și (4) din Cod. De fapt, toți radiodifuzorii, fie că erau privați sau publici, erau supuși în mod egal aceluiași reguli, care, după cum demonstrează probele, erau aplicate în practică nu întregului conținut audiovizual al radiodifuzorilor licențiați, ci doar buletinelor de știri ale acestora. Astfel, toate sancțiunile pe care CCA le-a aplicat NIT-ului și oricăror altor radiodifuzori cu acoperire națională pentru nerespectarea art. 7 din Cod în perioada 2007-2012 se refereau doar la buletinele lor de știri, și nu la alte programe (a se vedea paragrafele 28-29 de mai sus).

205. În continuare, Curtea observă că implementarea cerințelor menționate mai sus era monitorizată de către CCA, un organ de specialitate instituit prin lege. Curtea subliniază rolul important pe care îl au autoritățile de reglementare în susținerea și promovarea libertății și pluralismului mass-media, precum și necesitatea de a asigura independența lor, având în vedere natura delicată și complexă a acestui rol (a se vedea paragrafele 105 și 109 de mai sus). În acest sens, ea constată că preocupările exprimate de către experții Consiliului Europei în legătură cu structura CCA și propunerile lor de îmbunătățire a garanțiilor incluse în proiectul Codului împotriva influenței și a controlului guvernamental nejustificat au fost, în general, acceptate de către legiuitorul Republicii Moldova și incluse în textul final al Codului (a se vedea paragraful 18 de mai sus). De asemenea, procedurile de selectare, numire, finanțare și funcțiile membrilor săi s-au bazat pe reguli detaliate stabilite în Cod, destinate să asigure independența CCA și să protejeze procesul său decizional împotriva presiunilor și a ingerințelor politice (a se vedea paragraful 85 de mai sus).

206. Ședințele, rapoartele de monitorizare și deciziile CCA erau accesibile publicului. Deciziile sale de a efectua monitorizarea, rapoartele de monitorizare rezultate și informațiile despre ședințele destinate discutării rapoartelor erau comunicate radiodifuzorilor relevanți. Reprezentanții radiodifuzorilor aveau ocazia să participe la aceste ședințe și să prezinte comentarii cu privire la constatările rapoartelor de monitorizare.

207. Pe lângă aceasta, CCA era obligat să motiveze orice decizie de a aplica o sancțiune unui radiodifuzor (a se vedea art. 40 alin. (4) din Cod, citat la paragraful 85 de mai sus). Printr-o cerere prealabilă, CCA putea fi solicitat

să își reexamineze decizia. De asemenea, decizia CCA putea fi contestată în fața instanțelor naționale, concomitent cu depunerea unei cereri de aplicare a măsurilor de asigurare a acțiunii prin suspendarea executării acesteia până la finalizarea procedurilor.

208. În final, Curtea constată că practica de guvernare a pluralismului intern, pusă în aplicare de către autoritățile moldovenești, nu pare să fie semnificativ diferită de cea a multor state membre ale Consiliului Europei (a se vedea paragrafele 110 și 111 de mai sus).

209. Având în vedere toate argumentele menționate mai sus, Curtea concluzionează că modul în care Statul reclamant a instituit cadrul juridic și administrativ național în vederea realizării pluralismului în mass-media audiovizuală s-a încadrat perfect în limitele marjei sale de apreciere.

(β) Aplicarea cadrului de reglementare în cazul NIT

– *Dacă restricția a fost bazată pe motive relevante și eficiente*

210. Cu referire la modalitatea de implementare a cadrului menționat mai sus în cauza examinată, Curtea reține că sancțiunea aplicată companiei reclamante a rezultat dintr-un proces de monitorizare de cinci zile efectuată de către CCA în privința buletinului principal de știri al NIT, în conformitate cu practica stabilită de aplicare a art. 7 din Cod numai buletinelor de știri, și nu întregului conținut audiovizual al postului deținătorului licenței (a se vedea paragraful 204 de mai sus).

211. Metodologia de monitorizare, care implica măsurări comparative și cronometrice ale conținutului și care fusese concepută de către CCA în colaborare cu experți internaționali, era confirmată ca fiind eficientă și aprobată în urma consultărilor publice de către membrii societății civile care își desfășurau activitatea în domeniu (a se vedea paragraful 72 de mai sus). Curtea nu vede niciun motiv pentru a pune sub semnul întrebării relevanța sau corectitudinea metodologiei utilizate.

212. Raportul de monitorizare pe care CCA și-a bazat decizia oferea o trecere detaliată în revistă a buletinelor de știri difuzate de către NIT. Rezultatul măsurărilor comparative și cronometrice ale conținutului buletinelor de știri ale NIT nu a fost contestat de către NIT. Constatările făcute de către CCA, potrivit cărora NIT nu respectase obligația sa de a se conforma principiului pluralismului politic, în modul reflectat de cerințele art. 7 alin. (2) din Cod, concluzionau că spațiul de emisie acordat unei părți, și anume PCRM, fusese pozitiv sau neutru, în timp ce spațiul dedicat oponentului său, AIE, fusese în mare parte negativ. În plus, persoanelor, instituțiilor sau partidelor politice la care se făcea referire sau care erau menționate în mod negativ nu li s-au oferit o platformă pentru a-și prezenta propriile puncte de vedere în replică la criticile și atacurile la care erau supuse. În plus, buletinele conțineau informații care promovau un punct de vedere unilateral, uneori nesușținut de nicio dovadă, și utilizau caracteristici capabile

să denatureze realitatea. Mai mult, NIT promovase un limbaj jurnalistic agresiv. Aceste constatări au fost menținute de către instanțele naționale.

213. Deși compania reclamantă a contestat unele dintre constatările de mai sus, Curtea, ținând cont de rolul său subsidiar, nu vede niciun motiv de a pune la îndoială aprecierea circumstanțelor efectuată în raportul de monitorizare (a se vedea paragrafele 35-39 de mai sus), constatările incluse în el, potrivit cărora NIT a încălcat obligațiile și responsabilitățile prevăzute la art. 7 alin. (2) și (4) lit. a), b) și c), și art. 10 alin. (5) din Cod, și evaluarea oferită de către instanțele naționale în această privință (a se vedea paragrafele 60 și 77 de mai sus). În acest context, Curtea nu poate decât să observe, din probele existente, inclusiv din înregistrările buletinelor de știri pe care s-a bazat CCA la aplicarea sancțiunilor împotriva NIT, că, aparent, în cea mai mare parte a duratei lor, respectivele buletine de știri erau dedicate problemelor politice, și că raportarea era în mod clar părtinitoare în favoarea activităților PCRM și ale membrilor și susținătorilor săi, fără a oferi nimănui altcuiva posibilitatea de a răspunde criticilor și atacurilor descrise în paragraful 212 de mai sus. Orice sugestie contrară invocată de către compania reclamantă în cadrul procedurii în baza Convenției pare să contrazică propria sa afirmație din fața Curții Supreme, potrivit căreia persoanelor în privința cărora fuseseră exprimate critici nu li s-a oferit posibilitatea de a răspunde deoarece ele nu solicitaseră o astfel de oportunitate (a se vedea paragraful 73 de mai sus).

214. Pronunțându-se împotriva companiei reclamante, autoritățile naționale au considerat că buletinele foloseau un limbaj foarte puternic pentru a descrie guvernarea, partidele care o formau și liderii lor. Printre altele, ele au remarcat că unul dintre liderii AIE fusese comparat cu „Hitler”, în timp ce toți fuseseră numiți „criminali”, „bandiți”, „hoți”, „escroci”, „grupare criminală” și în alte moduri. Instanțele naționale nu au tratat modul de raportare al NIT-ului ca fiind un caz de defăimare reglementat de art. 16 din Codul civil (a se deosebi de *Urechean și Pavlicenco v. Republica Moldova*, nr. 27756/05 și 41219/07, § 20, 2 decembrie 2014), ci ca o cauză referitoare la o problemă mai largă, și anume cea a pluralismului și a jurnalismului echitabil, prevăzută la art. 7 din Cod. Astfel, de către CCA sau instanțe nu a fost efectuată nicio analiză cu privire la faptul dacă aceste declarații se refereau la anumite persoane (a se vedea *Bladet Tromsø și Stensaas*, citată mai sus, §§ 61 și 71; *Selistö v. Finlanda*, nr. 56767/00, § 64, 16 noiembrie 2004 și *Dmitriyevskiy v. Rusia*, nr. 42168/06, § 105, 3 octombrie 2017) și în ce măsură erau doar judecăți de valoare susținute prin elemente de fapt. Declarațiile contestate erau privite ca un factor agravant suplimentar la constatarea faptului că NIT încălcase regulile referitoare la „echilibrul politic, corectitudine și obiectivitate” prevăzute la art. 7 alin. (4) din Cod. Precum au recunoscut instanțele naționale, aspectele menționate mai sus au depășit un simplu caz de defăimare și s-au referit mai degrabă la interacțiunea dintre principiul pluralismului și, în esență, cerințele de acoperire a știrilor exacte și

de încredere, în conformitate cu etica jurnalistică (a se vedea paragraful 61 de mai sus).

215. Este adevărat, după cum s-a afirmat mai sus (a se vedea paragraful 178), că, în baza Articolului 10 § 2 din Convenție, există puține posibilități pentru restricționarea discursului politic sau a dezbaterii chestiunilor de interes public, și că necesitatea oricărei ingerințe în discursul politic trebuie să fie stabilită în mod convingător (a se vedea, printre alte autorități, *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy*, citată mai sus, § 167). De asemenea, într-un sistem democratic, acțiunile sau omisiunile guvernului trebuie să fie supuse unui control atent nu numai de către autoritățile legislative și judiciare, ci și de către opinia publică (a se vedea *Sürek*, citată mai sus, § 61). Mai mult decât atât, oricât de șocante, ofensatoare sau tulburătoare ar putea părea declarațiile contestate evidențiate de către autoritățile naționale în buletinele de știri ale NIT, Curtea are serioase îndoieli că, dat fiind contextul lor, ele ar putea echivala cu incitare la violență, ură sau xenofobie, sau că ar fi putut afecta integritatea teritorială și securitatea națională a țării, în modul argumentat de către Guvern. Cu toate acestea, din considerentele expuse mai sus și ținând cont de faptul că exercitarea libertății de exprimare implică îndatoriri și responsabilități (a se vedea paragrafele 179-182 de mai sus), cu greu se poate afirma că știrile puse în discuție ar fi fost un fel de apel la protecția sporită acordată libertății presei în baza Articolului 10 din Convenție.

216. Prin urmare, Curtea nu este convinsă de afirmația companiei reclamante, conform căreia, prin raportarea știrilor în modul în care a făcut-o în cadrul buletinelor sale de știri supuse monitorizării, NIT a contribuit în vreun mod semnificativ la pluralismul politic în mass-media (a se vedea paragraful 124 de mai sus).

217. Având în vedere toate considerentele de mai sus, Curtea este convinsă că decizia contestată de a impune o „restricție” asupra libertății de exprimare a companiei reclamante, în modalitatea protejată de paragraful 1 al Articolului 10, a fost susținută de motive care au fost atât relevante, cât și suficiente pentru scopurile testului „necesității” conform paragrafului 2 al respectivului Articol.

– *Dacă restricția a fost proporțională*

218. O altă întrebare care trebuie examinată în cadrul celui din urmă test este dacă a existat o relație rezonabilă de proporționalitate între sancțiunea contestată de retragere a licenței și scopurile legitime urmărite. Instanțele naționale au recunoscut că aceasta era cea mai gravă sancțiune care putea fi aplicată (a se vedea paragraful 63 de mai sus). Ea presupunea încetarea activităților de difuzare a NIT și avea alte implicații de acest tip asociate, de obicei, cu o astfel de măsură. În baza art. 38 alin. (3) din Cod, sancțiunile prevăzute la primul alineat al acestui articol trebuiau aplicate treptat, retragerea licenței de emisie fiind cea mai gravă sancțiune prevăzută. Alin.

(5) preciza că această sancțiune trebuia aplicată „doar în caz de încălcare gravă și repetată a prevederilor Codului”.

219. Cu referire la multiplele sancțiuni aplicate anterior companiei reclamante, Curtea constată că zece dintre ele fuseseră aplicate pentru eșecul oferirii spațiului de emisie într-un mod echilibrat, cu încălcarea art. 7 alin. (2), și pentru omisiunea acordării persoanelor criticate posibilitatea de a comenta, contrar art. 7 alin. (4) lit. c). Suplimentar, șase sancțiuni au fost aplicate din motivele menționate la art. 7 alin. (4) lit. b) („sensul realității [a fost] deformat prin tertipuri de montaj, comentarii, mod de formulare sau titluri”), iar o sancțiune a fost aplicată din cauza nerespectării cerinței de veridicitate de la lit. a).

220. Buletinele de știri ale NIT erau difuzate la nivel național și, prin urmare, erau accesibile unui public larg și, având în vedere tipul de mijloc în cauză, putea avea un impact considerabil, un factor care este important la evaluarea „îndatoririlor și a responsabilităților” presei și a proporționalității ingerinței (a se vedea referințele la cauze din paragraful 182 de mai sus).

221. Retragera licenței NIT a făcut, așadar, parte dintr-o serie graduală și neîntreruptă de sancțiuni impuse companiei reclamante de către CCA. Ele variau, începând de la emiterea unei avertizări publice, retragerea dreptului de a difuza publicitate pe o perioadă determinată, aplicarea unei amenzi și, ulterior, suspendarea dreptului de a difuza pentru o anumită perioadă, încheindu-se, în final, cu cea mai aspră sancțiune, retragerea licenței la 5 aprilie 2012 (a se vedea paragrafele 29 și 40-43 de mai sus).

222. În măsura în care compania reclamantă a susținut că decizia CCA privind retragerea licenței era motivată politic, Curtea a luat act de accentul pus de către compania reclamantă pe faptul că majoritatea sancțiunilor aplicate în privința NIT conform Codului avuseseră loc în perioada 2009-2011, deci, după o schimbare a partidelor politice aflate la putere (a se vedea paragraful 20 de mai sus). Ea observă că la acea vreme NIT devenise o platformă de criticare a forțelor de guvernare și de promovare a partidului de opoziție. Având în vedere cele de mai sus și, de asemenea, dată fiind gravitatea sancțiunii aplicate companiei reclamante, Curtea trebuie să examineze cu atenție (a se vedea paragraful 196 de mai sus) dacă prevederile Codului și aplicarea lor în circumstanțele concrete au oferit garanții efective împotriva arbitrariului și abuzului (a se vedea paragraful 194 de mai sus). În această privință, Curtea reiterează mai întâi concluziile sale de mai sus, conform cărora Codul conținea reguli detaliate referitoare la structura CCA și la procedura de selectare, numire și funcționare a membrilor săi, destinate să asigure independența acestei autorități de reglementare a mass-media și să protejeze împotriva influenței guvernamentale nejustificate (a se vedea paragrafele 109 și 205 de mai sus). De asemenea, ca urmare a regulii care stabilea termene eșalonate pentru membrii CCA, șase dintre cei nouă membri care formau CCA în anul 2012 fuseseră numiți înainte de schimbarea guvernului din 2009 (a se vedea paragrafele 24 și 85 de mai sus). În plus,

Curtea observă că afirmațiile companiei reclamante conform cărora, la adoptarea deciziei de revocare, CCA fusese influențat de către politicieni de frunte și, în consecință, tratase compania reclamantă într-o manieră discriminatorie, au fost examinate în mod corespunzător de către instanțele naționale. Curtea de Apel a respins ca nefondată acuzația de influență politică și a respins argumentul NIT, conform căruia fusese discriminat, stabilind că el fusese monitorizat în același timp și în aceleași condiții ca și alți radiodifuzori și că alți radiodifuzori fuseseră, de asemenea, sancționați în cazul constatării încălcării Codului (a se vedea paragraful 72 de mai sus). În acest sens, Curtea consideră neconvincător argumentul companiei reclamante conform căruia unii politicieni de rang înalt făcuseră declarații publice, cerând închiderea canalului. Deși nu poate fi exclus că astfel de declarații ar putea avea un anumit impact, acest lucru nu poate fi considerat în sine un indiciu suficient de concret și ferm că CCA nu a acționat în mod independent la adoptarea măsurii contestate în prezenta cauză. În concluzie, Curtea nu poate decât să constate că nu au fost prezentate probe concrete în cadrul procedurilor din fața instanțelor naționale și, respectiv, din fața Curții pentru a susține afirmația conform căreia CCA a încercat să împiedice postul de televiziune al companiei reclamante să exprime opinii critice împotriva guvernării sau a urmărit orice alt scop ulterior în momentul retragerii licenței.

223. În contextul evaluării proporționalității, Curtea consideră, de asemenea, că este deosebit de important faptul că măsura nu a împiedicat NIT să folosească alte mijloace, precum internetul, pentru a transmite programele sale, inclusiv buletinele de știri, și nu a împiedicat compania reclamantă să desfășoare alte activități generatoare de venituri. Într-adevăr, compania reclamantă a confirmat în observațiile sale la Curte că a continuat să partajeze conținut prin intermediul paginii sale de internet și al canalului său YouTube până în anul 2014 (a se vedea paragraful 82 de mai sus). În plus, măsura contestată nu a avut un efect permanent, deoarece compania reclamantă ar fi putut solicita din nou o licență de emisie după un an de la revocarea licenței (a se vedea paragraful 86 de mai sus).

224. Considerațiile de mai sus par să susțină afirmația Guvernului conform căreia, înainte de retragerea licenței, autoritățile naționale s-au încadrat în limitele legislației existente pentru a obliga NIT să respecte regulile relevante. Astfel, gravitatea acțiunilor imputate canalului de televiziune al companiei reclamante pare să fi rezidat nu numai în insistența acesteia de a refuza să respecte cerințele pluralismului intern, ci și în natura și cumularea încălcărilor, și gravitatea acestora, privite în ansamblu. Faptul că, după ce a fost sancționat de 11 ori pe parcursul unei perioade de trei ani pentru aceleași tipuri de încălcări sau similare, NIT nu a fost convins să-și schimbe comportamentul și să respecte Codul, îndreptățea autoritățile să considere că aplicarea celei mai grave sancțiuni era justificată de sfidarea din partea companiei reclamante.

225. Cu privire la caracterul echitabil al procedurii și garanțiile procedurale acordate, care sunt, de asemenea, de o relevanță deosebită pentru examinarea de către Curte a proporționalității sancțiunii contestate (a se vedea paragrafele 195-196 de mai sus), Curtea reține următoarele. CCA a luat decizia de a monitoriza buletinele de știri ale NIT în cadrul unei ședințe publice, iar compania reclamantă a fost informată atât despre raportul de monitorizare, cât și despre faptul că constatările sale vor fi examinate în cadrul unei ședințe publice, în conformitate cu art. 38 alin. (7) din Cod (a se vedea paragraful 85 de mai sus). De asemenea, reprezentantul companiei reclamante nu a fost doar invitat să participe la acea ședință, ceea ce a și făcut, dar se pare că prezența sa la ședință era considerată obligatorie (a se vedea paragraful 40 de mai sus). Este adevărat că legislația națională relevantă care reglementa retragerea licenței nu conținea nicio cerință de avertizare prealabilă a titularului licenței cu privire la faptul că se examina retragerea licenței și că CCA a adoptat decizia de a revoca licența de emisie a NIT într-un interval de timp destul de scurt. Cu toate acestea, trebuie menționat, de asemenea, că compania reclamantă cunoștea procedura aplicabilă, deoarece se pare că reprezentanții săi participaseră anterior la ședințele CCA din partea NIT (a se vedea paragraful 29 de mai sus). În plus, reprezentantul NIT ar fi putut solicita amânarea ședinței în cazul în care considera că timpul acordat pentru pregătirea observațiilor sale era insuficient, însă el nu s-a folosit de acest drept (a se vedea paragrafele 69 și 77 de mai sus).

226. În plus, Curtea ține cont de faptul că, în conformitate cu legislația națională relevantă, compania reclamantă putea contesta decizia CCA în fața instanțelor competente și, de asemenea, putea cere celor din urmă să dispună suspendarea executării deciziei contestate până la finalizarea procedurii în fond (a se vedea paragrafele 85 și 87 de mai sus). Într-adevăr, ea a profitat de aceste posibilități. Curtea subliniază că astfel de garanții procedurale joacă un rol deosebit de important în situațiile în care, similar prezentei cauze, în baza dreptului intern, o măsură la fel de intruzivă ca și retragerea unei licențe de emisie produce efecte odată cu la publicarea ei. În această privință, Curtea reiterează că efectul imediat al unei măsuri care aduce atingere dreptului la libertatea de exprimare poate avea o pondere foarte mare atunci când se evaluează compatibilitatea măsurii cu Articolul 10, în circumstanțele în care asemenea garanții procedurale lipsesc (a se vedea *Cumhuriyet Vakfi și alții*, citată mai sus, §§ 72-74).

227. În plus, este semnificativ în acest context că, atunci când au respins cererea companiei reclamante de suspendare a executării deciziei CCA, instanțele competente au oferit motive (a se vedea paragrafele 49-54 de mai sus). Deși motivele prezentate erau succinte, ele au echilibrat, în esență, interesele conflictuale aflate în joc, inclusiv argumentele companiei reclamante privind libertatea de exprimare. Mai mult, Curtea Supremă a indicat că respingerea cererii nu împiedica compania reclamantă să solicite reexaminarea cererii sale în cazul unei schimbări a circumstanțelor

considerate importante pentru cauză (a se compara cu *Tierbefreier E.V. v. Germania*, nr. 45192/09, § 58, 16 ianuarie 2014).

228. Curtea este conștientă de faptul că gravitatea măsurii contestate ar fi putut afecta în mod negativ operațiunile companiei reclamante, într-o manieră care putea avea un „efect descurajator” asupra libertății de exprimare a altor radiodifuzori licențiați din Moldova (a se vedea *Cumpănă și Mazăre v. România* [MC], nr. 33348/96, §§ 116-19, CEDO 2004-XI). Cu toate acestea, în contextul descris mai sus și ținând seama de circumstanțele specifice ale prezentei cauze, Curtea este convinsă că autoritățile naționale au acționat în limitele marjei lor de apreciere la realizarea unui raport rezonabil de proporționalitate între interesele concurente aflate în joc.

– *Concluzie*

229. Având în vedere toate circumstanțele de mai sus și, în special, contextul național al cauzei (a se vedea paragraful 202 de mai sus), Curtea este convinsă că decizia de a limita libertatea de exprimare a companiei reclamante era susținută de motive care erau relevante și suficiente pentru scopurile testului „necesității” în baza Articolului 10 § 2 din Convenție și că autoritățile naționale au acționat în limitele marjei lor de apreciere pentru a realiza o relație rezonabilă de proporționalitate între necesitatea de a proteja pluralismul și drepturile celorlalți, pe de o parte, și necesitatea de a proteja dreptul companiei reclamante la libertatea de exprimare, pe de altă parte.

230. Astfel, ingerința a fost „necesară într-o societate democratică” în sensul Articolului 10 din Convenție. Prin urmare, nu a existat nicio încălcare a Articolului respectiv în prezenta cauză.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 1 DIN PROTOCOLUL NR. 1 LA CONVENȚIE

231. Compania reclamantă s-a plâns că revocarea licenței sale de emisie nu fusese conformă legislației sau necesară într-o societate democratică. În special, ea a susținut că instanțele naționale nu respectaseră procedura de retragere a licențelor prevăzută de Legea nr. 451-XV/2001 și respinseseră în mod ilegal cererea de suspendare a executării deciziei CCA din 5 aprilie 2012, în așteptarea rezultatului procedurii pendinte. Ea s-a bazat pe Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, care are următorul cuprins:

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

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

A. Admisibilitatea

1. Declarațiile părților

(a) Guvernul

232. Guvernul a susținut că măsura adoptată de către autorități împotriva companiei reclamante nu echivala cu o ingerință în dreptul ei la respectarea bunurilor sale. Guvernul a considerat că era aproape de neconceput că NIT ar fi putut continua să aibă o așteptare legitimă de a-și desfășura activitățile până la expirarea licenței de emisie a companiei reclamante la 7 mai 2015, având în vedere încălcarea repetată de către NIT a prevederilor Codului și a condițiilor licenței de emisie.

(b) Compania reclamantă

233. Compania reclamantă a susținut că, potrivit jurisprudenței bine-stabilite a Curții, o licență de a conduce o afacere constituie un bun, iar revocarea acesteia echivala cu o ingerință în drepturile de proprietate. Aceste considerații erau valabile și în privința licențelor de emisie, deoarece interesele asociate exploatării unor astfel de licențe constituiau interese de proprietate care atrag protecția Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție și propria sa așteptare legitimă, care era legată de interese de proprietate precum funcționarea unui canal de televiziune în baza licenței, avea o bază suficientă pentru a constitui un interes substanțial și, prin urmare, un „bun”.

2. Aprecierea Curții

234. Părțile par să nu fie de acord cu privire la faptul dacă decizia CCA din 5 aprilie 2012, care a fost ulterior menținută de către instanțele superioare, privind retragerea licenței de emisie a companiei reclamante, a constituit o ingerință în „bunurile” sale pentru scopurile Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

235. În mai multe cauze anterioare, Curtea a constatat că revocarea licenței de desfășurare a activităților comerciale a echivalat cu o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, în modul prevăzut la Articolul 1 din Protocolul nr. 1 (a se vedea *Tre Traktörer AB v. Suedia*, 7 iulie 1989, § 53, Seria A nr. 159; *Bimer S.A. v. Moldova*, nr. 15084/03, § 49, 10 iulie 2007; și *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano*, citată mai sus, § 177). De asemenea, ea a susținut că interesele asociate exploatării unei licențe de emisie constituiau interese de proprietate care atrag protecția acestei dispoziții și că așteptarea legitimă a unei companii reclamante, care era legată de interese de proprietate precum exploatarea unei rețele de televiziune analogică în conformitate cu licența, avea o bază suficientă pentru a constitui un interes substanțial și, prin urmare, un „bun” (a se vedea *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano*, citată mai sus, § 178).

236. Curtea nu vede niciun motiv să se îndoiască de faptul că, la momentul adoptării deciziei CCA din 5 aprilie 2012, compania reclamantă opera o rețea de televiziune analogică în baza unei licențe de emisie valabile și, prin urmare, deținea un „bun” în sensul Articolului 1 din Protocolul nr. 1. Deși ea și-a păstrat bunurile aflate în proprietate și putea continua să difuzeze buletine de știri și emisiuni de divertisment pe internet, revocarea licenței sale a avut efectul imediat și intenționat de încetare a operațiunilor sale pe rețeaua de televiziune analogică. Astfel, Curtea consideră că a existat o ingerință în „bunurile” companiei reclamante care atrage aplicarea acestui Articol.

237. În aceste circumstanțe, și având în vedere și considerentele sale în baza Articolului 10 § 2 de mai sus, Curtea constată că plângerea companiei reclamante în baza Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu este în mod vădit nefondată în sensul Articolului 35 § 3 (a) din Convenție. În plus, ea consideră că plângerea nu este inadmisibilă din niciun alt motiv. Prin urmare, ea trebuie declarată admisibilă.

B. Fondul

1. Declarațiile părților

(a) Compania reclamantă

238. Compania reclamantă a susținut că, în timp ce măsura respectivă a echivalat cu reglementarea folosirii bunurilor, scopul său era de a pedepsi NIT și de a opri criticile adresate guvernării; ea era motivată de cenzură și răzbunare politică. Era greu de crezut că închiderea unui canal de televiziune vizibil care genera venituri, plătea impozite și angaja numeroase persoane ar fi servit un interes public. Potrivit companiei reclamante, acest punct de vedere a fost confirmat de către Curtea Constituțională în hotărârea sa din 6 decembrie 2012 (a se vedea paragrafele 91-93 de mai sus).

239. Compania reclamantă a susținut, de asemenea, că măsura și punerea sa imediată în aplicare au fost ilegale, deoarece dispozițiile Codului pe care s-a bazat CCA la aplicarea sancțiunii nu au fost clare, accesibile și previzibile în privința efectului lor. NIT nu s-ar fi putut aștepta în mod rezonabil ca activitățile sale să fie oprite definitiv și ca toate interesele sale de proprietate asociate cu licența să devină iluzorii.

240. Compania reclamantă a susținut că ingerința în dreptul său de proprietate nu a fost necesară pentru a reglementa folosirea bunurilor și a fost disproporționată. În această privință, ea a subliniat că NIT era singurul radiodifuzor căruia îi fusese retrasă licența, că la scurt timp după revocare, întreaga sa activitate legată de difuzare prin televiziune încetase și că toate contractele și acordurile încheiate în legătură cu această activitate au trebuit să fie reziliate, implicând pierderi financiare grave și concedierea tuturor membrilor personalului NIT. Chiar dacă compania reclamantă a încercat pentru o perioadă să folosească oportunitățile oferite de internet, eforturile

sale au fost în zadar, deoarece nu reușise să atingă același nivel de acoperire a publicului și de viabilitate financiară ca înainte și, prin urmare, activitățile sale au trebuit să fi reziliate definitiv. Compania reclamantă a susținut că, pentru a evita falimentul și pentru a-și putea achita împrumuturile existente legate de NIT, ea fusese obligată să continue să-și desfășoare activitatea într-un sector care nu avea nicio legătură cu emisiunile de televiziune și care genera venituri foarte mici.

241. În cadrul procedurii în fața Curții, compania reclamantă a prezentat un raport de expertiză întocmit în luna noiembrie 2018, care cuantifica prejudiciul pe care l-a suferit în urma închiderii NIT. Făcând referire la informațiile despre investițiile companiei reclamante în active fixe, sau la cele cuprinse în rapoartele sale financiare transmise autorităților naționale competente în perioada 2009-2011 și în contractele de muncă, chirie și publicitate existente la acea dată, raportul preciza că compania reclamantă nu obținuse profit din 2009 până în 2011. Totuși, el constata că prejudiciul suferit de către companie după închiderea NIT a constatat în costurile activelor sale fixe care rămâneau neutilizate și în celelalte costuri și cheltuieli fixe ale sale.

242. Potrivit companiei reclamante, prezenta cauză era similară cu alte cauze împotriva Moldovei examinate de către Curte cu privire la retragerea licențelor comerciale. Autoritățile nu au produs un echilibru corect între interesele concurente aflate în joc, iar compania reclamantă a fost obligată să suporte o sarcină disproporționată din cauza severității măsurii și a naturii sale discriminatorii.

(b) Guvernul

243. Guvernul a susținut că, așa cum fusese confirmat și de către instanțele naționale, compania reclamantă ar fi trebuit să prevadă și să aștepte măsura împotriva sa. În plus, orice pierdere financiară și materială suferită de către compania reclamantă era o consecință firească a propriului său comportament ilicit și nu era susținută de raportul de expertiză prezentat de către ea.

244. Bazându-se pe aceleași argumente formulate cu privire la plângerea companiei reclamante în baza Articolului 10 din Convenție, Guvernul și-a exprimat opinia că retragerea licenței companiei reclamante fusese legală, urmărise un scop legitim și fusese proporțională, deoarece protejase un interes public predominant.

2. Aprecierea Curții

245. Deoarece mai sus s-a stabilit că retragerea licenței a implicat o imixtiune în „bunurile” companiei reclamante, apare întrebarea care dintre regulile cuprinse în Articolul 1 din Protocolul nr. 1 se aplică. Se poate reitera că prevederea cuprinde trei reguli distincte. Prima, care este exprimată în prima teză a primului paragraf și are un caracter general, stabilește principiul

respectării bunurilor. A doua regulă, din cea de-a doua teză a aceluiași alineat, acoperă lipsirea de proprietate și o supune anumitor condiții. Ce de-a treia regulă, cuprinsă în al doilea paragraf, recunoaște că statele au dreptul, printre altele, să reglementeze folosirea bunurilor conform interesului general, prin adoptarea legilor pe care le consideră necesare în acest scop. Cu toate acestea, regulile nu sunt „distincte” în sensul că nu sunt conectate: cea de-a doua și a treia regulă se referă la cazuri particulare de ingerință în dreptul la respectarea bunurilor. Prin urmare, ele trebuie interpretate în lumina principiului general stabilit în prima regulă (a se vedea, printre alte autorități, *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano*, citată mai sus, § 185).

246. Deși compania reclamantă pare să fi considerat că problema intră sub incidența celei de-a treia reguli privind reglementarea folosirii bunurilor, Guvernul nu a oferit niciun comentariu.

247. Curtea consideră că regula privind reglementarea folosirii bunurilor este cea aplicabilă prezentei cauze, care trebuie examinată în baza celui de-al doilea paragraf al Articolului 1 din Protocolul nr. 1 (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Tre Traktörer*, citată mai sus, § 55; *Fredin v. Suedia* (nr. 1), 18 februarie 1991, § 47, Seria A nr. 192 și *Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano*, citată mai sus, § 186). Prin urmare, ea va examina dacă ingerința a fost legală, a urmărit un interes general și a fost proporțională.

(a) Legalitatea ingerinței

248. Contestând că revocarea a fost „legală” pentru scopurile Articolului 1 din Protocolul nr. 1, compania reclamantă s-a bazat, în mare parte, pe aceleași argumente referitoare la dispozițiile Codului ca cele menționate mai sus la contestarea faptului că măsura era „prevăzută de lege”, în sensul paragrafului 2 al Articolului 10 din Convenție (a se vedea paragrafele 116-120 de mai sus). Curtea consideră că constatările sale cu privire la legalitatea ingerinței în dreptul companiei reclamante la libertatea de exprimare sunt în mod egal valabile pentru plângerea sa referitoare la legalitatea ingerinței în dreptul său la respectarea „bunurilor”. În această privință, trebuie avut în vedere și faptul că, atunci când vorbește de „lege”, Articolul 1 din Protocolul nr. 1 face aluzie la același concept ca și cel la care se referă Convenția în oriunde altă parte atunci când utilizează acest termen (a se vedea *Vistiņš și Perepjolkins v. Letonia* [MC], nr. 71243/01, § 96, 25 octombrie 2012).

249. În măsura în care aprecierea sa în baza Articolului 10 nu include plângerea conform căreia instanțele naționale nu au respectat procedura de revocare a licențelor prevăzută de Legea nr. 451-XV/2001, Curtea reține că compania reclamantă a invocat acest argument în fața instanțelor interne, care l-au respins din motivele expuse la paragraful 70 de mai sus. NIT nu a prezentat niciun argument convingător care ar putea conduce Curtea să ajungă la o concluzie diferită.

250. Rezultă că ingerința contestată a fost „legală” în sensul Articolului 1 din Protocolul nr. 1.

(b) Scopul ingerinței

251. Referitor la argumentele companiei reclamante conform cărora retragerea licenței sale de emisie nu a fost în interesul public, Curtea observă că, în contextul unor argumente similare invocate de către compania reclamantă în privința plângerii sale bazate pe Articolul 10, ea a stabilit deja că măsura servea scopurilor de a contribui la calitatea și echilibrul programelor din țară și de a păstra accesul publicului la un discurs politic imparțial, de încredere și divers prin intermediul emisiunilor televizate de știri (a se vedea paragrafele 154 și 175 de mai sus). Cu privire la cadrul de reglementare în vigoare, nu există nimic care să indice că decizia legiuitorului referitoare la ceea ce era „în interesul public” era „în mod vădit fără o bază rezonabilă” (a se vedea, *mutatis mutandis*, *James și alții v. Regatul Unit*, 21 februarie 1986, § 46, Seria A nr. 98, și *Beyeler v. Italia* [MC], nr. 33202/96, § 112, CEDO 2000-I), și nu există nimic care să sugereze că aplicarea sa în prezenta cauză nu a fost în conformitate cu interesul general.

(c) Proporționalitatea ingerinței

252. În plus, Articolul 1 din Protocolul nr. 1 cere ca orice ingerință să fie în mod rezonabil proporțională scopului care se urmărește a fi realizat (a se vedea *Jahn și alții v. Germania* [MC], nr. 46720/99 și altele 2, §§ 81-94, CEDO 2005-VI, și *Béláné Nagy v. Ungaria* [MC], nr. 53080/13, § 115, 13 decembrie 2016). Pentru a stabili dacă această cerință este îndeplinită, Curtea recunoaște că Statul se bucură de o marjă largă de apreciere atât cu privire la alegerea mijloacelor de executare, cât și pentru a constata dacă consecințele executării sunt justificate de interesul general pentru a realiza scopul legii în cauză (a se vedea *Fredin*, citată mai sus, § 51). Echilibrul just necesar nu va fi realizat atunci când persoana respectivă poartă o povară individuală și excesivă (a se vedea *Sporrong și Lönnroth v. Suedia*, 23 septembrie 1982, §§ 69-74, seria A nr. 52, și *Béláné Nagy*, citată mai sus, § 115). Pentru a analiza dacă ingerința a impus o sarcină individuală excesivă, Curtea va ține seama de contextul particular în care apare problema (a se vedea *Béláné Nagy*, citată mai sus, § 116).

253. În această privință, Curtea se referă la constatările sale de mai sus, potrivit cărora decizia contestată din 5 aprilie 2012 nu era doar „legală” pentru scopurile Articolului 1 din Protocolul nr. 1 și ale Articolului 10 § 2 din Convenție, ci era susținută și de motive relevante și suficiente care arată că limitarea libertății de exprimare a companiei reclamante era „necesară într-o societate democratică”. În plus, apreciind, în acest ultim context, proporționalitatea sancțiunii, și anume revocarea licenței de emisie a companiei reclamante, Curtea a observat că gravitatea acțiunilor aplicate canalului de televiziune al companiei reclamante părea să fi rezidat nu numai în insistența sa de a refuza să respecte cerințele relevante din licență, dar și în natura și acumularea încălcărilor și gravitatea lor, luate în ansamblu. Faptul

că, după ce a primit 11 sancțiuni pe parcursul unei perioade de trei ani pentru aceleași tipuri de încălcări sau similare, NIT nu a fost convinsă să-și schimbe comportamentul și să respecte Codul și termenii licenței îndreptătea autoritățile să considere că aplicarea celor mai grave sancțiuni era justificată de sfidarea din partea companiei reclamante.

254. De asemenea, Curtea consideră că este demn de remarcat că încă de la primele etape ale procedurii judiciare inițiate de către compania reclamantă împotriva măsurii contestate, instanțele naționale au constatat că alegațiile sale cu privire la pierderile pecuniare și alte pierderi patrimoniale pe care le-ar putea suferi în urma măsurii, și potențiala imposibilitate de executare a unei eventuale hotărâri favorabile pe fond, erau simple presupuneri nesuținute prin probe (a se vedea paragraful 54 de mai sus). De asemenea, posibilitatea de a obține o despăgubire judiciară pentru toate pierderile materiale dovedite rămânea deschisă companiei reclamante în cazul unei potențiale hotărâri favorabile cu privire la fondul cauzei (a se vedea paragraful 54 de mai sus). În mod similar, la ambele niveluri pe parcursul acțiunii principale, instanțele naționale au constatat că compania reclamantă nu prezentase acestora probe concludente și pertinente care să poată confirma prejudiciul invocat de către ea, și că orice prejudiciu suferit era atribuit comportamentului său ilicit. În cadrul procedurii în fața Curții, compania reclamantă a prezentat un raport de expertiză în care s-a concluzionat că ea funcționase în pierdere chiar înainte de retragerea licenței sale (a se vedea paragraful 241 de mai sus). Respectiv, Curtea nu consideră că s-a stabilit, conform standardului general al „probării dincolo de orice dubiu rezonabil” (a se vedea, de exemplu, *Merabishvili v. Georgia* [MC], nr. 72508/13, § 314, 28 noiembrie 2017), că revocarea licenței a afectat interesele de proprietate ale companiei reclamante într-o măsură care a determinat-o să sufere o povară individuală excesivă. În această privință, Curtea observă, de asemenea, că, deși pierderea licenței a condus, în cele din urmă, la dispariția NIT ca rețea de televiziune analogică, acest lucru nu era permanent ireversibil, deoarece compania reclamantă ar fi putut solicita din nou o licență de emisie după un an din momentul retragerii licenței sale (a se vedea paragraful 86 de mai sus). Astfel, se pare că interesele pecuniare și alte interese patrimoniale ale companiei reclamante au fost suficient luate în considerare în procedura relevantă.

255. În aceste circumstanțe, Curtea este convinsă că Statul reclamant, acționând în limitele marjei sale de apreciere în acest domeniu, a realizat un echilibru just între interesul general al comunității și drepturile de proprietate ale companiei reclamante, care nu a fost obligată să suporte o povară disproporționată.

(d) Concluzie

256. În lumina celor de mai sus, Curtea concluzionează că nu a existat nicio încălcare a Articolului 1 din Protocolul nr. 1 în prezenta cauză.

III. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 6 § 1 DIN CONVENȚIE

257. Compania reclamantă s-a plâns, de asemenea, că procedura intentată cu privire la retragerea licenței sale nu fusese echitabilă. Ea a invocat Articolul 6 § 1 din Convenție, a cărui parte relevantă prevede următoarele:

„Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil ... de către o instanță ... care va hotărî ... asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil ...”

A. Declarațiile părților

1. Guvernul

258. Guvernul a susținut că procedura în care fusese implicată compania reclamantă după revocarea licenței sale de emisie la 5 aprilie 2012 a respectat cerințele prevăzute de Articolul 6 § 1 din Convenție.

259. Instanțele naționale au examinat toate argumentele invocate de către compania reclamantă și le-au respins, prezentând motive relevante și suficiente. În plus, autoritățile, inclusiv instanțele, au acționat în limitele legislației naționale aplicabile, în vigoare în momentul în care fusese adoptată măsura împotriva companiei reclamante.

2. Compania reclamantă

260. Compania reclamantă a susținut că procedurile în care fusese implicată după revocarea licenței sale de emisie la 5 aprilie 2012 au fost inechitabile. Repetând motivele invocate pentru a-și fundamenta plângerile sale în baza Articolului 10 din Convenție și a Articolului 1 din Protocolul nr. 1, ea a susținut, în special, că acea decizie și executarea ei imediată fuseseră ilegale, având în vedere dispozițiile Codului în vigoare la data relevantă (a se vedea paragrafele 116-119 de mai sus), și că instanțele naționale nu reușiseră să stabilească acest lucru. Potrivit companiei reclamante, instanțele naționale de ambele niveluri au examinat plângerile sale într-o manieră îngustă și superficială, oferind doar o „analiză generală și formală” cauzei prezentate lor.

261. În final, compania reclamantă a susținut că modificarea art. 38 alin. (8) din Cod la scurt timp după revocarea licenței sale (a se vedea paragraful 89 de mai sus) sugera „o abordare tendențioasă” din partea autorităților față de NIT, deoarece era unicul radiodifuzor a cărui licență fusese retrasă în baza acestei dispoziții.

B. Aprecierea Curții

262. Curtea consideră că majoritatea nemulțumirilor companiei reclamante (a se vedea paragraful 260 de mai sus) acoperă în mare parte aceleași motive ca și plângerile în baza Articolului 10 din Convenție și a

Articolului 1 din Protocolul nr. 1. Având în vedere motivele expuse mai sus în această privință și faptul că instanțele naționale au examinat toate argumentele invocate de către compania reclamantă și le-au respins, prezentând motive care nu par arbitrare sau vădit nerezonabile, Curtea nu poate accepta că aceste presupuse deficiențe de procedură a afectat în vreun fel caracterul său echitabil.

263. Cu privire la plângerea specifică referitoare la modificarea pretins ilegală de către autoritățile naționale a art. 38 alin. (8) din Cod (a se vedea paragraful 261 de mai sus), Curtea reține că modificarea contestată a intrat în vigoare la 29 mai 2012 – într-adevăr, la scurt timp după ce licența NIT fusese revocată. Conform dovezilor disponibile, această modificare nu a avut nicio influență sau impact asupra procedurilor introduse de către compania reclamantă în fața instanțelor naționale împotriva deciziei CCA din 5 aprilie 2012 (a se vedea paragrafele 89-95 de mai sus).

264. Prin urmare, Curtea nu este convinsă că modificarea respectivă a făcut ca procedura în care era implicată compania reclamantă să fie inequitabilă.

265. Rezultă că această plângere este în mod vădit nefondată, în sensul Articolului 35 § 3 și trebuie respinsă, în baza Articolului 35 § 4 din Convenție.

IV. PRESUPUSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 13 DIN CONVENȚIE

266. Compania reclamantă s-a plâns că nu avusese acces la o cale de atac efectivă pentru plângerile sale, deoarece Curtea Supremă nu remediase încălcarea drepturilor sale comisă de către CCA și Curtea de Apel. Ea s-a bazat pe Articolul 13 din Convenție coroborat cu Articolul 6 § 1 și Articolul 10. Articolul 13 prevede următoarele:

„Orice persoană, ale cărei drepturi și libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost încălcate, are dreptul de a se adresa efectiv unei instanțe naționale, chiar și atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.”

A. Declarațiile părților

1. Guvernul

267. Guvernul a susținut că compania reclamantă avusese acces la căi de atac efective la nivel național pentru a-și înainta plângerile în baza Convenției. Prin urmare, el a fost de părere că în acest caz nu apăreau probleme cu privire la Articolul 13 din Convenție.

2. Compania reclamantă

268. Compania reclamantă a susținut că autoritățile naționale au încălcat dreptul său la o cale de atac efectivă pentru plângerile sale. În special, cererea sa de suspendare a executării măsurii în litigiu până la soluționarea acțiunii

principale a fost respinsă de către instanțe pentru singurul motiv că, prin acordarea suspendării executării, ele ar fi riscat să-și dezvăluie opinia cu privire la fondul cauzei, fără a se baza măcar pe o singură dispoziție legală care să susțină o astfel de concluzie. În plus, instanțele au refuzat în mod ilegal să ia în considerare constatările Curții Constituționale din 6 decembrie 2012, care erau direct relevante cauzei.

269. Prin urmare, compania reclamantă nu a avut nicio perspectivă de a remedia cu succes închiderea imediată a activităților de radiodifuziune ale NIT și dreptul său de acces la o instanță a devenit, astfel, iluzoriu.

B. Aprecierea Curții

270. Plângerea companiei reclamante în baza Articolului 13 nu vizează alte aspecte decât cele pe care Curtea le-a examinat deja în baza Articolelor 6 și 10 din Convenție. În lumina acestei examinări, Curtea nu consideră necesar să examineze și plângerea în baza Articolului 13 (a se vedea, printre alte autorități, *Herczegfalvy v. Austria*, 24 septembrie 1992, § 96, Seria A nr. 244, și *Kudla v. Polonia* [MC], nr. 30210/96, § 146, CEDO 2000-XI).

V. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 14 DIN CONVENȚIE

271. Compania reclamantă s-a plâns că a fost supusă unui tratament discriminatoriu din partea autorităților, deoarece decizia CCA din 5 aprilie 2012 fusese pusă în aplicare imediat. Ea a invocat Articolul 14 din Convenție coroborat cu Articolul 6 § 1 și Articolul 10. Articolul 14 prevede următoarele:

„Exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.”

A. Declarațiile părților

1. Guvernul

272. Guvernul a susținut că compania reclamantă nu a epuizat căile de atac interne disponibile, deoarece ea nu invocase această plângere în fața instanțelor naționale.

273. În orice caz, compania reclamantă nu a fost discriminată. Sancțiunile impuse de către autorități în urma încălcării Codului au fost aplicate în același mod pentru toți radiodifuzorii din țară. În plus, autoritățile au impus sancțiuni tuturor radiodifuzorilor care nu respectau prevederile Codului. Faptul că autoritățile au revocat licența de emisie a companiei reclamante s-a datorat încălcărilor repetate și grave ale Codului – ceea ce nu s-a întâmplat în cazul celorlalți radiodifuzori – mai degrabă decât oricărei discriminări.

2. *Compania reclamantă*

274. Compania reclamantă a subliniat că ea invocase plângerea sa referitoare la discriminare în fața instanțelor naționale și, prin urmare, ea epuizase căile de atac interne disponibile în această privință.

275. În opinia sa, ea a fost tratată diferit față de alți radiodifuzori cărora le-a fost aplicată sancțiunea în baza Codului, fără nicio justificare obiectivă a diferenței de tratament. Era prima dată în istoria țării când o sancțiune aplicată unui radiodifuzor fusese executată imediat, mai ales în circumstanțele în care măsura fusese contestată în fața instanțelor naționale.

276. Chiar dacă instanțelor naționale li s-a oferit posibilitatea de a remedia încălcarea drepturilor companiei reclamante și de a suspenda executarea măsurii, ele nu au făcut acest lucru și nu au prezentat motive pentru care tratamentul diferențiat aplicat acestuia fusese justificat.

B. Aprecierea Curții

277. Curtea nu consideră necesar să examineze obiecția Guvernului cu privire la neepuizarea de către compania reclamantă a căilor de atac interne disponibile. Chiar și presupunând că obiecția ar trebui respinsă, plângerea companiei reclamante este inadmisibilă din următoarele motive.

278. Esența plângerii companiei reclamante cu privire la discriminare a constat în faptul că autoritățile executaseră imediat decizia CCA din 5 aprilie 2012, fără a aștepta rezultatul procedurilor judiciare inițiate de către compania reclamantă împotriva acestei decizii.

279. Curtea constată că a stabilit deja că autoritățile naționale, inclusiv instanțele, au fost consecvente în interpretarea și aplicarea legislației relevante în vigoare, în sensul că deciziile CCA erau executorii imediat după publicarea lor (a se vedea paragrafele 168-171 de mai sus). Mai mult, în dosar nu există nicio dovadă care să sugereze că NIT era primul sau singurul radiodifuzor care se confrunța cu executarea deciziilor CCA până la finalizarea procedurilor judiciare.

280. În acest context, nu se poate spune că compania reclamantă a demonstrat că a fost tratată diferit față de alți radiodifuzori plasați într-o situație similară relevantă.

281. Rezultă că această parte a cererii este vădit nefondată în sensul Articolului 35 § 3 și trebuie respinsă, în conformitate cu Articolul 35 § 4 din Convenție.

DIN ACESTE MOTIVE, CURTEA

1. *Declară*, în unanimitate, cererea companiei reclamante admisibilă în privința plângerilor în baza Articolului 10 din Convenție și a Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, și inadmisibilă în privința plângerilor

HOTĂRÂREA NIT S.R.L. v. REPUBLICA MOLDOVA

bazate pe Articolul 6 § 1 din Convenție și Articolul 14 din Convenție coroborat cu Articolul 6 § 1 și Articolul 10;

2. *Hotărâște*, cu paisprezece voturi pentru și trei împotriva, că nu a existat nicio încălcare a Articolului 10 din Convenție;
3. *Hotărâște*, cu cincisprezece voturi pentru și două împotriva, că nu a existat nicio încălcare a Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție;
4. *Hotărâște*, în unanimitate, că nu este necesar să examineze separat plângerea în baza Articolului 13 din Convenție.

Redactată în limbile engleză și franceză, și pronunțată în cadrul unei ședințe publice în Clădirea Drepturilor Omului, Strasbourg, la 5 aprilie 2022, în conformitate cu Articolul 77 §§ 2 și 3 din Regulamentul Curții.

Søren Prebensen
Grefier adjunct

Robert Spano
Președinte

În conformitate cu Articolul 45 § 2 din Convenție și Articolul 74 § 2 din Regulamentul Curții, opinia comună separată a judecătorilor Lemmens, Jelić și Pavli se anexează la prezenta hotărâre.

R.S.O.
S.C.P.

OPINIA DISIDENTĂ COMUNĂ A JUDECĂTORILOR LEMMENS, JELIĆ ȘI PAVLI

1. Prezenta cauză ridică întrebări noi cu implicații fundamentale pentru libertatea și pluralismul audiovizualului, precum și deschiderea discursului politic în democrațiile noastre. Ea abordează chestiuni legate de necesitatea și proporționalitatea sancțiunilor severe aplicate unui radiodifuzor privat din motive de pluralism intern, precum și garanțiile procedurale cruciale care trebuie aplicate în astfel de circumstanțe. Deși suntem de acord cu o mare parte din analiza majoritară a principiilor general aplicabile și a posibilelor motive care justifică revocarea licenței de emisie a companiei reclamante, nu suntem de acord cu concluzia conform căreia deciziile autorităților naționale au fost însoțite de suficiente garanții procedurale. Din acest motiv, am votat pentru a constata o încălcare a Articolului 10 din Convenție.

A. Principii generale

2. Acesta pare a fi primul caz în care Curtea a fost chemată să revizuiască revocarea licenței unui radiodifuzor național din motive de așa-numit pluralism intern, și anume eșecul oferirii unei acoperiri politice echilibrate. Acest lucru a făcut necesar ca Curtea să clarifice relația dintre pluralismul extern – pluralismul general al sectorului audiovizual al unei țări, care s-a aflat până în prezent în centrul majorității jurisprudenței noastre în domeniul radiodifuziunii – și cerințele pluralismului intern, în cadrul operatorilor individuali, care este o problemă relativ nouă pentru jurisprudența noastră. Hotărârea de astăzi urmărește să abordeze aceste întrebări generale sub titlul „necesitatea de a dezvolta jurisprudența Curții privind pluralismul mass-media” (a se vedea paragrafele 187-96 din hotărâre). Deși suntem, în general, de acord cu elucidarea principiilor din această parte a hotărârii, ne dorim ca Curtea să fi pus mai mult accent pe următoarele aspecte-cheie.

3. În primul rând, orice ingerință în libertatea de exprimare a unui radiodifuzor în numele pluralismului intern ar trebui să țină seama în mod necesar de implicațiile lor asupra pluralismului general al ofertei de difuzare a țării (sau a unei părți a țării). Pluralismul intern este doar un instrument pentru atingerea scopului final al pluralismului extern, nu neapărat un scop în sine. În contextul prezentei cauze, de exemplu, este foarte relevant faptul că postul NIT părea a fi singurul operator național care a dat proeminență opiniilor singurului partid de opoziție din țară la acea vreme. Odată cu dispariția sa de pe scena radiodifuziunii, pare evident că a existat un impact negativ asupra pluralismului general. Acest argument nu poate echivala cu o licență pentru vocile minorităților de a încălca legea cu impunitate, dar este, totuși, un aspect important.

4. De asemenea, este important de subliniat, în al doilea rând, că există diferite modele de pluralism intern în spațiul juridic european, așa cum reține

pe bună dreptate hotărârea în paragraful 190. În funcție de tradiția și cultura politică a fiecărei țări, precum și de dezvoltarea istorică a sectorului său de radiodifuziune, au fost alese versiuni mai blânde sau mai stricte ale pluralismului intern, în special în ceea ce privește cerințele directe bazate pe conținut (a se vedea, de asemenea, rezultatele sondajului de drept comparat la paragrafele 110-12 din hotărâre). O mare parte din raționamentul aflat în spatele acestor abordări variate – și aceasta este ceea ce hotărârea ar fi trebuit să recunoască mai explicit, în opinia noastră – este faptul că modelele mai stricte de pluralism intern tind să fie în tensiune semnificativă cu principiul autonomiei editoriale a fiecărui radiodifuzor individual, o piatră de temelie a libertății presei (a se vedea studiul academic comandat de către Comisia Europeană privind indicatorii pluralismului media, citat la paragraful 108 din hotărâre, care este mult mai explicit în acest punct).^[1] Prin urmare, astfel de modele trebuie să fie supuse unui control mai atent decât versiunile mai blânde ale pluralismului intern, care se bazează pe o combinație de garanții structurale și obligații mai puțin stricte asupra radiodifuzorilor pentru a asigura echilibrul general în programele lor de chestiuni publice.

5. În al treilea rând, suntem pe deplin de acord cu accentul pus în hotărâre pe „rolul important pe care îl joacă autoritățile de reglementare în susținerea și promovarea libertății și a pluralismului mass-media, și cu necesitatea de a le asigura independența, având în vedere natura delicată și complexă a acestui rol” (a se vedea paragraful 205 din hotărâre). În prezent este greu de supraevaluat importanța autorităților independente de reglementare a audiovizualului, cu puterile lor formidabile de licențiere și de supraveghere într-un sector de bază al discursului nostru politic, împreună cu deferența care tinde să le fie acordată, având în vedere expertiza lor specializată, inclusiv de către ramurile judiciare (a se vedea paragrafele 105 și 109 din hotărâre). Totuși, considerăm că, deși este necesar un cadru de reglementare solid care să ofere condițiile pentru independența și imparțialitatea autorităților de reglementare, nu este suficient, în sine, pentru a ne asigura că aceste principii cardinale sunt respectate în practică. Acest lucru este valabil mai ales pentru noile democrații, deși nu numai. În consecință, este esențial ca atât Curtea, cât și instanțele naționale să examineze cu destulă atenție orice ingerință adusă libertăților presei de către astfel de autorități de reglementare, pentru a se asigura că luarea deciziilor lor nu este afectată de niciun semn de părtinire sau de lipsă de tratament echitabil.

¹ Cu privire la standardele „pluralismului politic”, făcând referire la Recomandarea CM/Rec (2007)2 a Consiliului Europei, studiul notează „Ar trebui să se găsească un echilibru atent între stimularea pluralismului politic și respectarea independenței editoriale a instituțiilor media. Mass-media aflată în proprietate privată are dreptul să urmeze o linie editorială care ar putea prezenta o referință politică specifică. Prin urmare, imparțialitatea, fiind o calitate a reportajelor politice, nu poate fi cerută acestui tip de media. Cu toate acestea, acoperirea politică, precum cea a radiodifuzorilor și a ziarelor private, ar trebui să fie cel puțin corectă și exactă.” (ibid.)

6. În al patrulea rând, hotărârea nu oferă, în opinia noastră, orientări suficiente cu privire la condițiile de supunere a unui radiodifuzor național la sancțiunea finală de retragere a licenței – ceea ce poate fi considerată „opțiunea nucleară” – pentru presupusele eșecuri ale pluralismului intern, un considerent care va păstra întotdeauna o măsură de evaluare subiectivă de către un organism de reglementare. În opinia noastră, revocarea licenței din astfel de motive poate fi considerată compatibilă cu Articolul 10 numai dacă sunt îndeplinite următoarele condiții minime de proporționalitate: ea ar trebui să se bazeze pe constatările unei părțiri susținute în acoperirea politică a radiodifuzorului pe o perioadă lungă de timp; ea ar trebui să fie precedată de o scară în creștere treptată a sancțiunilor, precum și de un avertisment final înainte de retragerea licenței; și nu ar trebui implementată, în absența unei amenințări grave și iminente demonstrate la adresa intereselor majore ale statului (cum ar fi securitatea națională), fără a oferi radiodifuzorului posibilitatea de a solicita un control judiciar prompt și suspendarea executării. Până la urmă, revocarea licenței este o formă de restrângere prealabilă și ar trebui să facă obiectul unor garanții similare (a se vedea, *mutatis mutandis*, *RTBF v. Belgia*, nr. 50084/06, §§ 114-15, CEDO 2011).

7. În final, ne dorim ca Marea Cameră să fi acordat mai multă atenție rolului schimbător al audiovizualului în era digitală și implicațiilor acestuia atât pentru pluralismul extern, cât și pentru cel intern. Într-un fel, hotărârea arată de parcă ar fi ignorat schimbările epocale care au avut loc în ultimii douăzeci de ani. De exemplu, nu există nicio discuție cu privire la modul în care tranziția de la analog la digital în cadrul radiodifuziunii în sine, cuplată cu schimbările transformaționale în diversitatea de informații și opinii care pot fi găsite în mediul online, pot afecta (sau nu) rațiunile tradiționale pentru o reglementare mai strictă a difuzării, precum ar deficitul de spectru sau comportamentul audienței. Se întâmplă să fim de acord că, în pofida beneficiilor (și a defectelor) erei digitale, mass-media audiovizuală din Europa continuă să fie, cel puțin pentru moment, „un sector sensibil” care necesită o reglementare atentă (a se vedea paragraful 192 din hotărâre). Cu toate acestea, o astfel de concluzie este departe de a fi evidentă, mai ales pe termen lung, iar hotărârea ar fi adus o contribuție mai mare în domeniu, angajându-se mai serios cu aceste întrebări.

B. Cadrul moldovenesc privind pluralismul intern și independența de reglementare

8. Revenind la cadrul național aplicabil prezentei cauze, putem doar să fim de acord cu majoritatea că politica de pluralism intern aleasă de către legiuitorul moldovenesc la momentul relevant era „destul de strictă” (a se vedea paragraful 202 din hotărâre), însă nu putem împărtăși opinia că ea era în mare măsură lipsită de probleme sau că nu era „semnificativ diferită de cea din multe state membre ale Consiliului Europei” (a se vedea paragraful 208

din hotărâre). Există câteva aspecte ale cadrului juridic național, așa cum era în vigoare la momentul relevant, pe care le considerăm a fi destul de problematice.

9. Cea mai importantă preocupare este cerința din art. 7 alin. (2) din Codul audiovizualului de a „a acorda timp de antenă altor partide și mișcări politice în cadrul aceluiași tip de program și în același interval de timp”, ori de câte ori „se acordă timp de antenă unui partid sau mișcări politice pentru propagarea poziției sale” (a se vedea paragraful 85 din hotărâre). Această cerință, pe cât este de vagă, poate fi la fel de amplă, și poate fi destul de dificil de implementat în practică fără a submina în mod semnificativ independența editorială. Se pare că ea se bazează pe premisa că funcția principală a unui canal de televiziune privat este de a oferi timp de emisie egal mișcărilor politice care doresc să-și „propage pozițiile”; dacă este percepută *ad literam*, ea ar transforma radiodifuzorii privați în simpli purtători de cuvânt ai partidelor politice. Deși astfel de cerințe nu pot fi neobișnuite în perioadele scurte de campanii electorale și, fiind aplicabile doar programelor electorale, acestea ar fi foarte greu de respectat în programarea obișnuită și, în special, în edițiile de știri. Ultimele trebuie să fie ghidate de judecata editorială independentă a canalului cu privire la actualitatea evenimentelor și a subiectelor zilei, nu de nevoile partidelor politice de a-și promova agendele. Este important să reamintim, în această privință, că compania reclamantă din prezenta cauză și-a pierdut licența exclusiv pe baza edițiilor sale de știri. În final, este de remarcat faptul că actualul Cod al serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, adoptat în 2018, nu include nicio prevedere în sensul anterioarei dispoziții din art. 7 alin. (2) și, în general, este mult mai apropiat de norma europeană în formularea obligațiilor de acoperire veridică și echilibrată (a se vedea paragraful 96 din hotărâre).

10. În al doilea rând, cu privire la principiile aplicabile în baza Articolului 10 din Convenție, nu considerăm că referirile majorității la „dreptul la replică” sunt utile în acest context (a se vedea paragraful 200 din hotărâre). Pentru început, în acele state în care un drept la replică există într-o anumită formă, el oferă de obicei persoanelor vizate de criticile mass-media o oportunitate de a răspunde la declarații inexacte și defăimătoare din punct de vedere factual, sub rezerva unor calificări suplimentare (a se vedea, ca exemplu recent, *Gülen v. Turcia* (dec.), nr. 38197/16 și altele 5, § 67, 8 septembrie 2020). Ca atare, nu este un mijloc potrivit pentru asigurarea pluralismului politic general, mai ales în privința diversității de opinie (este pur și simplu imposibil ca o instituție de presă să acorde un drept la replică oricărei persoane care nu este de acord cu oricare și toate opiniile exprimate în paginile sale sau pe durata timpului de emisie). În schimb, o obligație generală de a oferi o „oportunitate de a comenta” (a se vedea paragraful 200 din hotărâre) tuturor părților principale la o anumită dezbatere sau controversă pare o bază mai rezonabilă. Cu toate acestea, o astfel de îndatorire este încă destul de diferită de obligația de a „a acorda timp de antenă” tuturor

partidelor politice, ori de câte ori unul dintre ele are posibilitatea de a comenta. Remarcăm că cerința art. 7 alin. (4) lit. c) din Codul moldovenesc al audiovizualului – de a furniza „informații din mai multe surse” în situații de conflict și aplicabilă în special edițiilor de știri – este mai bine elaborată decât obligațiile generale din art. 7 alin. (2).

11. În sfârșit, dorim să subliniem anumite preocupări legate de independența Consiliului Coordonator al Audiovizualului (CCA), autoritatea de reglementare care a dispus revocarea licenței companiei reclamante. Hotărârea reține că preocupările exprimate de către experții Consiliului Europei cu privire la garanțiile structurale pentru independența CCA „au fost, în principal, acceptate de către legiuitorul moldovenesc și incluse în textul final al Codului” (a se vedea paragraful 205 din hotărâre). Totuși, acest lucru este doar parțial corect. Unul dintre elementele-cheie care a condus la evaluarea pozitivă a proiectului Codului audiovizualului de către experții Consiliului Europei a implicat o prevedere care impunea numirea membrilor CCA printr-o supra-majoritate de două treimi în Parlament. Experții au remarcat în mod special, în evaluarea lor finală, că această dispoziție „este binevenită”^[2], și se poate presupune că era considerată o garanție semnificativă în schema instituțională generală pentru a asigura izolarea CCA de dominația unui singur partid. Cu toate acestea, dispoziția respectivă a fost modificată în etapele finale ale adoptării parlamentare a Codului, astfel încât să prevadă numirea cu majoritate simplă (a se vedea art. 42 din Cod, în modul menționat la paragraful 85 din hotărâre). În plus, preocupările legate de independența CCA au depășit cadrul legal: raportul de progres de țară al Comisiei Europene din anul 2012 pentru Moldova îndemna autoritățile naționale să „asigure independența deplină și efectivă” a CCA ca recomandare principală în domeniul libertății presei pentru acel an^[3]. Faptul că majoritatea membrilor CCA fuseseră numiți înainte de schimbarea guvernului în 2009 (a se vedea paragraful 222 din hotărâre) nu este suficient, în opinia noastră, pentru a înlătura aceste preocupări, care au fost reiterate de către Comisia Europeană și alți actori până în 2013, adică în urma controversei declanșate de evenimentele prezentei cauze.

12. Este de remarcat faptul că în acest moment nu suntem neglijați de contextul național general al perioadei, care a fost una dificilă în tranziția Moldovei către o democrație europeană modernă (a se vedea paragraful 202 din hotărâre). Deși astfel de considerații ar putea justifica un cadru de reglementare destul de strict al pluralismului intern (dacă nu lipsa de claritate a acestuia), orice decizie luată în conformitate cu acel cadru trebuie, totuși, să fie susținută în conformitate cu criteriile de fond și procedurale stabilite de

² E Salomon și K. Jakubowicz „Analiza și comentariile cu privire la proiectul Codului audiovizualului al Republicii Moldova”, 15 mai 2006, Doc. ATMC(2006)004, p. 29; disponibil la: [http://old.parlament.md/download/expertises/ATCM\(2006\)004_en%20Moldova.pdf](http://old.parlament.md/download/expertises/ATCM(2006)004_en%20Moldova.pdf)

³ Disponibil la:

https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_memo_moldova_en.pdf.

către Curte în Articolul 10 din jurisprudența sa.

C. Revocarea licenței de emisie a companiei reclamante

13. Având în vedere considerentele generale evidențiate mai sus, considerăm că au existat cel puțin cinci factori în prezenta cauză care au solicitat un control strict de către Curte: prezența unui model național strict de pluralism intern, bazat pe dispoziții legislative care făceau trimitere la aplicarea nelimitată și subiectivă; aplicarea sancțiunii finale asupra radiodifuzorului cu efect imediat; faptul că anume acest operator reprezenta principala voce de opoziție pe scena audiovizualului din țară; anumite preocupări cu privire la independența CCA; și evidentele efecte descurajatoare pe care o revocare a licenței în aceste circumstanțe le-ar avea asupra altor radiodifuzori și asupra discursului politic național, în general. De fapt, majoritatea recunoaște că Curtea „trebuie să examineze cu atenție” proporționalitatea ingerinței, având în vedere cel puțin unii dintre factorii citați (a se vedea paragraful 222 din hotărâre). Cu toate acestea, nu suntem convingși că au aplicat, de fapt, un control atât de atent, în special în ceea ce privește garanțiile procedurale împotriva arbitrariului și a abuzului. În schimb, majoritatea a impus companiei reclamante o sarcină destul de imposibilă de a aduce „dovezi concrete” că decizia CCA era motivată de prejudecăți sau presiuni politice (ibid., *in fine*).

14. Începem prin a observa că nu suntem de acord cu evaluarea de bază a autorităților naționale, susținută în mare măsură de către Marea Cameră, conform căreia raportarea NIT era „clar părtinitoare în favoarea activităților” unui singur partid, fără a oferi suficiente oportunități altor partide politice, în special partidele aflate la guvernare, să-și spună punctele de vedere (a se vedea paragraful 213 din hotărâre). Acest lucru are loc în pofida faptului evident că nu este surprinzător ca mass-media într-o țară democrată să fie mai critică la adresa guvernării aflate la putere decât a actorilor din opoziție; totuși, chiar și guvernul are dreptul la un tratament echitabil, în linii mari. De asemenea, suntem de acord că compania reclamantă a dat dovadă de o anumită persistență în acoperirea sa părtinitoare, în pofida aplicării multiplelor sancțiuni pe parcursul mai multor ani, ceea ce a condus la sancțiuni din ce în ce mai dure, chiar dacă cele mai multe dintre ele au fost sub formă de amenzi modeste (a se vedea paragraful 224 din hotărâre). Cu toate acestea, nu putem împărtăși opinia majorității, conform căreia decizia de retragere a licenței era însoțită de garanții procedurale adecvate împotriva arbitrariului și abuzului, din următoarele motive.

15. În primul rând, în privința metodologiei utilizate de către CCA pentru monitorizarea respectării pluralismului, observăm că aceasta se baza exclusiv pe edițiile de știri și acoperirea o perioadă de doar cinci zile. Nu considerăm că o perioadă atât de scurtă este adecvată sau în conformitate cu cele mai bune practici relevante, care tind să implice perioade mai lungi de monitorizare

care sunt selectate aleatoriu și la distanță de mai multe luni. Există un risc semnificativ ca o singură săptămână de monitorizare să poată produce rezultate părtinoare, bazate pe evoluțiile politice din acea săptămână sau pe presiunea politică din țară, de exemplu. În plus, am remarcat deja dificultățile de aplicare a standardelor art. 7 alin. (2) din Cod la edițiile de știri (a se vedea paragraful 9 de mai sus).

16. În al doilea rând, maniera extrem de grăbită în care a fost luată decizia finală a CCA ridică semne de întrebare serioase cu privire la corectitudinea procesuală a acesteia și la capacitatea companiei reclamante de a prezenta o apărare efectivă. Avocatului companiei reclamante i s-au prezentat constatările raportului de monitorizare, fără a cunoaște în prealabil despre aceste constatări, fără a avea oportunitatea adecvată de a pregăti o apărare sau de a se consulta cu clientul și fără niciun avertisment că se are în vedere o decizie de revocare. Decizia CCA a fost luată chiar în aceeași zi și canalul a fost oprit în decurs de douăzeci și patru de ore. Noi pur și simplu nu vedem cum o astfel de procedură poate fi considerată un proces administrativ echitabil, mai ales având în vedere gravitatea rezultatului său.

17. În al treilea rând, modul în care CCA a organizat această procedură și a luat decizia ridică semne serioase de întrebare cu privire la atitudinea sa față de compania reclamantă, precum și la propria sa independență și imparțialitate în proces. După cum Curtea a remarcat adesea, dincolo de subtilitățile oricărui text legislativ sau aranjamente instituționale, independența unui organism decizional este, în ultimă instanță, „o stare de spirit” (a se vedea, cu privire la organele judiciare, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanda* [MC], nr. 26374/18, § 234, 1 decembrie 2020). Ca atare, poate fi extrem de dificil pentru orice reclamant să furnizeze „dovezi concrete” de părtinire sau lipsă de independență, și considerăm că abordarea adoptată de către majoritate în acest sens este nu numai în contradicție cu noțiunea de „control atent” al ingerințelor guvernamentale în libertatea presei, dar și problematică pentru potențialii viitori reclamanti care înaintează pretenții similare în baza Articolului 10 (precum și revendicări generale de discriminare în sens mai larg).

18. Curtea ar trebui să se poată baza pe totalitatea probelor din fața sa și să tragă concluzii din acțiunile și justificările, sau lipsa acestora, prezentate de către autoritățile competente. Dovada imparțialității, cu alte cuvinte, ar trebui să se afle în „bula decizională” – care este, de fapt, abordarea urmată de către Curte atunci când evaluează imparțialitatea obiectivă a decidenților judiciari în baza Articolului 6 din Convenție. Standardul relevant este dacă există „fapte verificabile care pot ridica îndoieli cu privire la imparțialitatea autorității însăși” în ochii unui observator obiectiv (a se vedea, printre multe alte autorități, *Micallef v. Malta* [MC], nr. 17056/06, § 96, CEDO 2009). Abordarea majorității în hotărârea de astăzi este, de asemenea, în contrast cu controlul contextual amplu efectuat de către Curte în alte cauze bazate pe Articolul 10, care implică pretenții *prima facie* de părtinire, „motive

ulterioare” sau motive punitive ale guvernului la sancționarea unui vorbitor din cauza opiniilor sale (a se vedea, de exemplu, *Baka v. Ungaria* [MC], nr. 20261/12, §§ 145-49, 23 iunie 2016). În prezenta cauză, Guvernul reclamat nu a oferit nicio explicație convingătoare pentru graba extremă a CCA la luarea și executarea deciziei sale de revocare. În evaluarea noastră, acest eșec cântărește foarte mult la echitatea generală a procesului.

19. În sfârșit, este important să se ia în considerare rolul instanțelor naționale. Suntem pregătiți să admitem că preocupările legate de echitatea procesului administrativ din fața CCA puteau fi atenuate dacă instanțele naționale ar fi exercitat un control jurisdicțional solid pentru a remedia aceste deficiențe, în special în privința cererii companiei reclamante de aplicare a măsurilor provizorii urgente. După cum recunoaște hotărârea, „efectul imediat al unei măsuri care aduce atingere dreptului la libertatea de exprimare poate avea o pondere foarte mare ... în circumstanțe în care lipsesc garanțiile procedurale [relevante]” (a se vedea paragraful 226 din hotărâre). Din păcate, asta și s-a întâmplat aici în cazul controlului judiciar național și în aceasta constă unul dintre cele mai puternice dezacorduri ale noastre cu concluziile majorității privind fondul cauzei (a se vedea paragraful 227 din hotărâre, constatând că instanțele naționale „au produs, în esență, un echilibru între interesele conflictuale aflate în joc”).

20. Instanțele naționale, inclusiv Curtea Supremă, au respins cererea reclamantei de suspendare a executării, deoarece acordarea suspendării ar expune instanțele la riscul „determinării fondului cauzei”; și că argumentul companiei reclamante, conform căruia drepturile sale la libertatea de exprimare riscau să fie prejudiciate în mod ireparabil era doar „declarativă și nedemonstrată” (a se vedea paragraful 54 din hotărâre). Considerăm că astfel de argumente sunt complet neconvingătoare, având în vedere miza pentru capacitatea unui radiodifuzor național de a continua să rămână în emisiune, și complet afară de implicațiile financiare semnificative pentru un post de televiziune care se confrunta cu perspectiva de a fi închis timp de multe luni înainte de a se putea ajunge la o decizie definitivă asupra fondului. Procedura administrativă viciată din fața CCA – care implică închiderea imediată a principalei voci a opoziției pe scena radiodifuziunii naționale – ar fi trebuit să ridice semne de întrebare evidente pentru instanțele naționale, care nu au fost abordate în mod corespunzător sau chiar recunoscute în deciziile lor, atât la nivel provizoriu, cât și la etapele finale de soluționare. O asemenea desconsiderare întâmplătoare pentru valorile fundamentale ale libertății mass-media nu poate fi considerată a fi conformă standardelor exigente ale Articolului 10 în arena discursului politic. De asemenea, este imposibil să ignorăm efectul mai larg „de descurajare” pentru alți radiodifuzori autohtoni care, cu siguranță, au urmărit procedurile cu o atenție deosebită.

21. În concluzie, suntem de acord că autoritățile naționale ar fi putut avea motive întemeiate să ia în considerare revocarea licenței companiei reclamante pe motive de părtinire susținută în acoperirea sa politică.

Considerăm, totuși, că decizia efectivă de revocare era afectată de deficiențe procedurale grave care nu numai că au subminat capacitatea companiei reclamante de a-și apăra în mod corespunzător interesele, dar au ridicat și întrebări substanțiale despre imparțialitatea CCA în cadrul procesului. Deoarece, în opinia noastră, instanțele naționale nu au reușit să abordeze și să remedieze în mod prompt aceste deficiențe, concluzionăm că a existat o încălcare a drepturilor companiei reclamante în baza Articolului 10 din Convenție.

22. În privința pretențiilor companiei reclamante în baza Articolului 1 din Protocolul nr. 1, judecătorii Lemmens și Pavli au votat în favoarea constatării unei încălcări a acestei dispoziții, deoarece gravele încălcări de procedură care au afectat decizia de revocare a licenței trebuie să fi avut un impact negativ semnificativ asupra drepturilor de proprietate ale titularului de licență, făcând ingerința în aceste drepturi disproporționată în circumstanțele respective.