

# LCRM – Legal Resources Centre from Moldova

## Opinie juridic? pe marginea sesiz?rii privind neconstitu?ionalitatea unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare

Cibotaru Mihaela · Sunday, October 28th, 2012

Cur?ii Constitu?ionale a Republicii Moldova  
str. A. L?pu?neanu 28, mun. MD 2004 Chi?in?u  
Chi?in?u, 5 octombrie 2012  
Sesizarea nr. 22a

### **OPINIE JURIDIC? pe marginea sesiz?rii privind neconstitu?ionalitatea unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare**

Prin prezenta, semnatarii prezint? opinia lor pe marginea sesiz?rii deputatului în Parlament Serghei SÎRBU privind neconstitu?ionalitatea art. 15 alin. 2, art. 17, art. 18 alin. 2 g) ?i art. 18 alin. 4 c) ale Legii cu privire la libertatea de exprimare. Autorul sesiz?rii sus?ine c? procedura prealabil? pentru ini?ierea unei ac?iuni în def?imare ?i termenul redus de adresare în instan?a de judecat? pentru def?imare sunt contrare art. 20 al Constitu?iei. În special, autorul sesiz?rii sus?ine c? acestea nu sunt conforme Conven?iei Europene a Drepturilor Omului (CEDO), prin prisma c?reia urmeaz? s? fie interpretate prevederile constitu?ionale cu privire la drepturile omului.

a) Cestiuni generale de drept

1. Articolului 4 al Constitu?iei prevede c? dispozi?iile constitu?ionale privind drepturile ?i libert??ile fundamentale ale omului sunt interpretate în concordan? cu tratatele interna?ionale la care Republica Moldova este parte. Republica Moldova este parte la CEDO începând cu anul 1997. Interpretarea CEDO este f?cut? de c?tre Curtea European? a Drepturilor Omului (CtEDO). În hot?rârea sa nr. 10, din 16 aprilie 2010, (p. 2) Curtea Constitu?ional? a notat c? practica CtEDO este obligatorie pentru Republica Moldova.

2. Interpretând art. 20 al Constitu?iei, în hot?rârea nr. 16, din 28 mai 1998, Curtea Constitu?ional? a men?ionat c? dreptul de acces la justi?ie garantat de Constitu?ie nu este unul nelimitat ?i poate fi restrâns prin lege (p. 3). Aceast? hot?râre a Cur?ii Constitu?ionale a fost modificat? în parte prin hot?rârea nr. 10, din 16 aprilie 2010. Totu?i, chiar ?i în ultima hot?râre Curtea Constitu?ional? a men?ionat c? art. 20 al Constitu?iei nu se aplic? rela?iilor ce ?in de alegerea, numirea ?i destituirea din func?iile publice a persoanelor oficiale exponente ale unui interes politic deosebit, adic? a confirmat faptul c? dreptul garantat de art. 20 al Constitu?iei nu este absolut. Aceea?i concluzie reiese ?i din hot?rârea nr. 46, din 21 noiembrie 2002, prin care Curtea Constitu?ional? a recunoscut constitu?ionale unele prevederi ale Legii contenciosului administrativ care au exclus controlul judec?toresc al unor acte administrative.

Possibilitatea restrângerii dreptului de acces la justi?ie reiese chiar ?i din textul articolului 20 al

Constitu?iei. Astfel, alin. 2 al articolului men?ioneaz? c? legea nu poate „îngr?di” accesul la justi?ie. El nu folose?te cuvântul „a limita”.

3. Articolul 6 CEDO garanteaz? accesul la justi?ie. El devine aplicabil sub aspect civil doar dac? este vorba de „înc?lcarea” unui drept. Acest termen acoper? doar ingerin?ele serioase (a se vedea Sporrong ?i Lonnroth c. Suediei, 23 septembrie 1982, § 81). Astfel, în cauza Skorobogatykh c. Rusiei (decizia din 8 iunie 2006) CtEDO a constatat c? contestarea unor proceduri care nu erau decisive pentru asigurarea drepturilor nu a constituit o ingerin?? serioas?.

4. În hot?rârea Jesina c. Cehiei, din 26 iulie 2007, § 25, CEDO a reiterat c? dreptul de acces la o instan??, garantat de art. 6 CEDO, nu este absolut. El poate fi limitat, în special prin instituirea condi?iilor de admisibilitate, domeniul în care statul se bucur? de o anumit? marj? de apreciere. Aceste limit?ri trebuie să? urm?reasc? un scop legitim ?i să? fie asigurat? o propor?ionalitate între interesul persoanei ?i scopul legitim urm?rit (a se vedea hot?rârea Guérin c. Gran?ei, 29 iulie 1998, § 37). Totu?i, limit?riile nu trebuie să? reduc? la zero esen?a acestui drept.

5. CEDO men?ioneaz? constant c? regulile de procedur? ?i termenele procedurale au scopul de a asigura o bun? administrare a justi?iei ?i, în special, securitatea raporturilor juridice, iar cei implica?i în proceduri trebuie să? se a?tepte ca aceste reguli să? fie aplicate (a se vedea hot?rârea Miragall Escolano ?.a. c Spaniei, 25 Ianuarie 2000, § 33). Cei care doresc să? se adreseze la CtEDO trebuie să? se conformeze regulilor de procedur? prev?zute de legisla?ia na?ional?. Nerespectarea acestei cerin?e, chiar ?i din gre?eal?, duce la respingerea cererilor pe motiv de neepuizare a c?ilor de recurs interne (hot?rârea Gafgen c. Germaniei, 1 iunie 2010, § 143). În recenta hot?râre Plotnicova c. Moldovei (15 mai 2012) CtEDO a declarat inadmisibil?, pentru neepuizarea c?ilor de recurs interne, preten?ia privind maltratarea reclamantului, deoarece acesta nu s-a plâns procurorului ierarhic superior (§ 28).

6. La 5 septembrie 2001, Comitetul de Mini?tri al Consiliului Europei (CM al CoE) a adoptat Recomandarea nr. (2001)9 privind c?ile alternative de solu?ionare a litigiilor dintre autorit??ile administrative ?i persoanele private. Ea recomand? statelor să? promoveze utilizarea c?ilor alternative de solu?ionare a litigiilor. Punctul II i. al anexei la aceast? Recomandare men?ioneaz? c? c?ile alternative (recursul administrativ, concilierea, medierea sau tranzac?ia) pot fi obligatorii ?i constitu? astfel o condi?ie prealabil? pentru declan?area procedurilor legale.

La 18 septembrie 2002, CM al CoE a adoptat Recomandarea nr. (2002)10 privind medierea în materie civil?. P. 4 al anexei la aceasta men?ioneaz? c? aceast? mediere poate avea loc atât în cadrul procedurilor judiciare cât ?i în afara acestora, iar p. 11 las? la discre?ia statelor decizia cu privire la restrângerea dreptului de a apela la justi?ie prin clauze de mediere.

P. 3 al Recomand?rii CM nr. (81)7 cere statelor să? întreprind? m?suri pentru facilitarea sau încurajarea concilierii p?r?ilor sau a reglement?rii amiabile înainte de demararea procedurilor judiciare. Aceia?i recomandare este con?inut? ?i în p. I al Recomand?rii CM nr. (86)12.

b) Dac? procedura prejudiciar? obligatorie este conform? Constitu?iei?

7. Autorul sesiz?rii nu sus?ine c? procedura prealabil? dureaz? prea mult sau duce la imposibilitatea sesiz?rii instan?ei de judecat?. El nu sus?ine nici c? regulile cu privire la aceast? procedur? nu sunt suficient de clare. Ele doar sus?ine c? procedura prealabil? nu ar trebui să? fie obligatorie.

8. Contra celor sugerate de c?tre autorul sesiz?rii, art. 20 al Constitu?ie nu se refer? la un drept absolut (a se vedea p. 2 de mai sus). Organizarea justi?iei inevitabil creeaz? incomodit??i pentru justi?abil, îns? cel mai important este de a asigura un echilibru între interesul persoanei ?i interesul comun al societ?ii. Ceea ce sugereaz? autorul sesiz?rii mai degrab? înr?ut??e?te accesul la justi?ie decât îl faciliteaz?, or persoana se adreseaz? în justi?ie pentru solu?ionarea problemei sale. F?r? proceduri prealabile instan?ele judec?tore?ti, cel mai probabil, vor fi supraînc?rcate iar solu?ia per care o a?teapt? persoana va veni foarte târziu – mult mai târziu decât prin folosirea procedurii prealabile. În acela?i timp, aceasta va îngreuna examinarea ?i a altor cauze, unele dintre care ar putea fi urgente.

9. Procedura prejudiciar? obligatorie, într-o form? sau alta, este prev?zut? de toate sistemele de drept. În

Republica Moldova ea a existat mereu. Astfel, până în 2003 ea era obligatorie în litigiile economice. Din anul 2000, Legea contenciosului administrativ obligă persoanele să ceră mai întâi autoritatea publice anularea actului administrativ cu care nu sunt de acord. Această obligație există în ceea ce privește anularea actelor administrative și până în anul 2000 (a se vedea art. 238<sup>4</sup> al vechiului Cod de procedură civilă). În urma modificării în anul 2006 a Codului de procedură penală, acțiunile organului de urmărire penală, până să fie contestată la judecătorul de instrucție, urmează să fie deplânsă la procuror sau procurorul ierarhic superior. La fel, Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice obligă persoanele, până să se adresa în judecată, să solicite de la comisii administrative special create compensarea prejudiciului material cauzat prin confiscarea averii.

10. Depunerea cererii prealabile conform Legii cu privire la libertatea de exprimare (Legea) nu necesită cunoștințe speciale, iar art. 15 alin. 4 Legii îl indică persoanei afectate ce trebuie să conștientizeze că cererea prealabilă. Termenul prevăzut de Lege pentru examinarea cererii prealabile este de doar 5 zile (art. 16 alin. 1). Legea nu obligă obligatoriea unui răspuns la cererea prealabilă. În cazul în care persoana afectată nu primește, în termenul prevăzut de lege, un răspuns la cererea prealabilă, ea se poate adresa în instanță de judecată. Persoana se poate adresa în instanță de judecată și dacă cererea prealabilă a fost admisă doar în parte (art. 16 alin. 5 al Legii). În astfel de circumstanțe, nu se poate spune că impidențe create pentru sesizarea instanței de judecată în cauzele în definiția sunt suficient de „serioase” pentru a determina o ingerință în dreptul garantat de art. 6 CEDO (a se vedea p. 3 de mai sus) și de art. 20 al Constituției.

11. Pe de altă parte, introducerea procedurii prealabile urmărește mai multe scopuri legitime într-o societate democratică. Ea creează premise pentru soluționarea mai rapidă a problemelor persoanei afectate sau concilierea părților. De asemenea, ea reduce din sarcina judecătorilor, contribuind astfel la ridicarea calității actului de justiție și scurtarea duratei de examinare a cauzelor în judecată. Ultimul scop este deosebit de important în zilele actuale, când numărul cauzelor examineate de judecători este în creștere. Astfel de măsuri sunt acceptate de CtEDO (a se vedea pp. 4 și 5 de mai sus) și chiar încurajate de către Consiliul European (a se vedea p. 6 de mai sus).

12. Mai mult, în cazul acestei Legii, procedura prejudiciară obligatorie se pare că a fost introdusă pentru încă un scop legitim – prevenirea hotărârile jurnalisticilor. Republica Moldova a fost condamnată de CtEDO în 11 cazuri pentru încărcarea libertății de exprimare a jurnalisticilor ca urmare a admiterii acțiunilor în definiția. În multe din aceste cauze, persoana care pretindea că este definitivă depunea cererea în instanță de judecată și solicita examinarea cauzei în lipsa sa, aparent, pentru a determina jurnalisticii să nu mai scrie despre ea (a se vedea hotărârile Flux, Flux nr. 2, Flux nr. 4, și Poiat sau Flux nr. 7). În același timp, Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova (p. 2.11) prevede datoria jurnalistului să corecteze erorile în cel mai scurt timp.

13. Procedura prealabilă este deosebit de utilă în cauzurile în definiția. În mod normal, în aceste cauze persoana afectată urmărește restabilirea bunului nume. Cel mai bun mijloc pentru acesta este infirmarea cât mai rapidă a informațiilor care nu corespund adevărului. Procedura prealabilă facilitează acest proces, iar o infirmarea ar putea locui în majoritatea cauzelor în cel mult 20 de zile de la depunerea cererii prealabile (5 zile pentru examinarea cererii și 15 zile pentru rectificarea sau dezmințirea informației). O hotărâre judecătoarească prin care se dispune dezmințirea informației ar putea deveni executorie, în cel mai bun caz, peste câteva luni. Mai mult, în cadrul procedurii prealabile, persoana afectată poate solicita compensații materiale și morale (a se vedea art. 16 alin. 2 al Legii), iar Legea prevede, ca regulă generală, un termen de doar 15 zile pentru plata acestora (art. 16 alin. 4).

14. Din motivele de mai sus, considerăm că instituirea procedurii prealabile obligatorii în cauzele în definiția nu reprezintă o „îngrijire” a accesului la justiție, în sensul art. 20 alin. 2 al Constituției.

c) Dacă termenul redus de adresare în instanță de judecată este conform Constituției?

15. După cum a fost menționat mai sus, termenele procedurale au scopul de a asigura o bună

administrare a justi?iei, iar administrarea justi?iei reprezint? incontestabil un scop legitim ?ntr-o societate democratic?(a se vedea p. 5). Autorul sesiz?rii contest? introducerea prin articolului 17 al Legii a unui termen redus pentru depunerea cererii prealabile (20 de zile) ?i de adresare ?n instan?? (de 30 de zile) ?ns? el nu a adus argumente ?n sus?inerea pozi?iei sale.

16. Termenul de 20 de zile pentru depunerea cererii prealabile (art. 15 alin. 2) nu pare s? fie prea scurt. El ?ncepe s? curg? din ziua ?n care persoana aflat sau trebuia s? afle despre informa?ia def?im?toare ?i nu din ziua r?sp?ndirii informa?iei. ?n acest termen, persoanei i se cere s? depun? doar cererea prealabil?, care ar putea nu s? fie sofisticat? din punct de vedere juridic. Ea poate fi depus? personal. Prin urmare, persoana nu are nevoie de timp pentru a angaja un avocat. Chiar dac? este vorba de o situa?ie extrem?, persoana poate fi repus? ?n termen de c?tre judec?tor (a se vedea art. 16 alin. 5 al Legii). Mai mult, legisla?ia moldoveneasc? actual? con?ine termene procedurale mult mai scurte. Astfel, Codul de procedur? civil? (art. 425) prevede c? ?ncheierile judec?tore?ti se contest? ?n termen de 15 zile, iar Codul de procedur? penal? (art. 313) prevede c? pl?ngerile se depun la judec?torul de instruc?ie ?n termen de 10 zile. CtEDO a luat ?n calcul constant ultimele termene ?i nu a criticat vreodat? Republica Moldova c? acestea sunt prea scurte.

17. Art. 15 alin. 2 al Legii prevede c?, la ?mplinirea termenului de un an din ziua def?im?rii, persoana nu mai poate solicita repunerea ?n termenul pentru depunerea cererii prealabile. Se pare c? aceast? norm? a fost introdus? av?nd ?n vedere c? ?n cauzele ?n def?imare o parte considerabil? din sarcina proba?iunii ?i revine p?r?atului ?i nu reclamantului. Odat? cu trecerea timpului, p?r?atul va ?nt?mpina dificult?i s?-?i apere pozi?ia, din cauza caracterului perisabil al informa?iei ?i imposibilit?ii de a p?stra perioade lungi de timp informa?ile care stau la baza materialelor jurnalistic?e. Acest termen solu?ioneaz? o problem? legislativ? mai veche, imprescriptibilitatea ac?iunilor ?n def?imare (a se vedea art. 267 alin. 2 Cod civil). ?n hot?r?rea Flux c. Moldovei (12 februarie 2008), CtEDO a constatat o violare a art. 10 CEDO inclusiv din considerentul c? ac?iunea ?n def?imare a fost depus? peste un an de zile de la publicarea articolului (§ 31). Se pare c? termenul de un an a fost introdus ?n urma acestei jurispruden?e a CtEDO.

18. Termenul de 30 de zile pentru sesizarea instan?ei de judecat? (art. 17 alin. 1), de asemenea, nu pare s? fie prea scurt. Astfel, a fost epuizat? deja faza prejudiciar?, iar persoana care pretinde c? a fost afectat? prin def?imare urma s? se fi informat ?ntr-o anumit? m?sur? despre aspectele juridice ale situa?iei sale p?n? la depunerea cererii prealabile fie pe durate examin?rii acesteia. 30 de zile este un termen ?ndelungat pentru ?ntocmirea cererii de chemare ?n judecat?. Chiar dac? este vorba de o situa?ie extrem?, persoana poate fi repus? ?n termen de c?tre judec?tor (art. 17 alin. 3 al Legii). Mai mult, un termen similar de adresare ?n instan?a de judecat? este prev?zut ?n Legea contenciosului administrativ ?ar ?n 12 ani de aplicare a acestei legi nu au fost auzite pl?ngeri c? acest termen este prea scurt.

19. ?n final, consider?m c? chestiunea cu privire la durata termenelor nu este ceva care urmeaz? s? fie decis de c?tre Curtea Constitu?ional?, dec?at dac? acestea sunt at?at de scurte ?nc?at fac imposibil accesul la justi?ie. Autorul sesiz?rii nu a men?ionat vreodat? c? termenele prev?zute de Legea cu privire la libertatea de exprimare fac imposibil? sesizarea instan?ei de judecat?. Din contra, potrivit datelor oficiale, ?n anul 2011, au fost depuse 187 de cerere de chemare ?n judecat? ?n def?imare, 50 au fost admise iar 96 erau ?nc? pendinte la sf?r?itul anului. Num?rul ac?iunilor ?n def?imare depus ?n anul 2011 este chiar mai mare dec?at ?n anul 2009 (p?n? la adoptarea Legii), c?nd au fost depuse 165 de cerere de chemare ?n judecat? ?n def?imare ?i au fost admise 45.

20. Din motivele de mai sus, consider?m c? termenele prev?zute de Legea cu privire la libertatea de exprimare pentru depunerea cererii prealabile ?i sesizarea instan?ei de judecat? ?n cauzele ?n def?imare nu ?ngr?desc accesului la justi?ie.

#### d) Concluzie

Consider?m c? art. 15 alin. 2, art. 17, art. 18 alin. 2 g) ?i art. 18 alin. 4 c) ale Legii cu privire la

libertatea de exprimare nu sunt contrare art. 20 al Constitu?iei.

Semnatari:

1. Centrul pentru Jurnalism Independent
2. Centrul de Resurse Juridice din Moldova
3. Centrul „Acces-Info”
4. Asocia?ia Presei Independente
5. Centrul de Investiga?ii Jurnalistice

This entry was posted on Sunday, October 28th, 2012 at 11:53 am and is filed under [News](#)

You can follow any responses to this entry through the [Comments \(RSS\)](#) feed. Both comments and pings are currently closed.