

CRJM – Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Opinie juridică pe marginea sesizării privind neconstituționalitatea unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare

Cibotaru Mihaela · Sunday, October 28th, 2012

Curții Constituționale a Republicii Moldova
str. A. L. Pușneanu 28, mun. MD 2004 Chișinău
Chișinău, 5 octombrie 2012
Sesizarea nr. 22a

OPINIE JURIDICĂ

pe marginea sesizării privind neconstituționalitatea unor prevederi ale Legii cu privire la libertatea de exprimare

Prin prezenta, semnatarii prezintă opinia lor pe marginea sesizării deputatului în Parlament Serghei SÎRBU privind neconstituționalitatea art. 15 alin. 2, art. 17, art. 18 alin. 2 g) și art. 18 alin. 4 c) ale Legii cu privire la libertatea de exprimare. Autorul sesizării susține că procedura prealabilă pentru inițierea unei acțiuni în defrimare și termenul redus de adresare în instanța de judecată pentru defrimare sunt contrare art. 20 al Constituției. În special, autorul sesizării susține că acestea nu sunt conforme Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), prin prisma căreia urmează să fie interpretate prevederile constituționale cu privire la drepturile omului.

a) Chestiuni generale de drept

1. Articolului 4 al Constituției prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt interpretate în concordanță cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Republica Moldova este parte la CEDO începând cu anul 1997. Interpretarea CEDO este făcută de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO). În hotărârea sa nr. 10, din 16 aprilie 2010, (p. 2) Curtea Constituțională a notat că practica CtEDO este obligatorie pentru Republica Moldova.

2. Interpretând art. 20 al Constituției, în hotărârea nr. 16, din 28 mai 1998, Curtea Constituțională a menționat că dreptul de acces la justiție garantat de Constituție nu este unul nelimitat și poate fi restrâns prin lege (p. 3). Această hotărâre a Curții Constituționale a fost modificată în parte prin hotărârea nr. 10, din 16 aprilie 2010. Totuși, chiar și în ultima hotărâre Curtea Constituțională a menționat că art. 20 al Constituției nu se aplică relațiilor ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale exponente ale unui interes politic deosebit, adică a confirmat faptul că dreptul garantat de art. 20 al Constituției nu este absolut. Această concluzie reiese și din hotărârea nr. 46, din 21 noiembrie 2002, prin care Curtea Constituțională a recunoscut constituționale unele prevederi ale Legii contenciosului administrativ care au exclus controlul judecătoresc al unor acte administrative.

Posibilitatea restrângerii dreptului de acces la justiție reiese chiar și din textul articolului 20 al

Constituției. Astfel, alin. 2 al articolului menționează că legea nu poate „îngrădi” accesul la justiție. El nu folosește cuvântul „a limita”.

3. Articolul 6 CEDO garantează accesul la justiție. El devine aplicabil sub aspect civil doar dacă este vorba de „încălcare” unui drept. Acest termen acoperă doar ingerințele serioase (a se vedea Sporong și Lonnoth c. Suediei, 23 septembrie 1982, § 81). Astfel, în cauza Skorobogatykh c. Rusiei (decizia din 8 iunie 2006) CtEDO a constatat că contestarea unor proceduri care nu erau decisive pentru asigurarea drepturilor nu a constituit o ingerință serioasă.

4. În hotărârea Jesina c. Cehiei, din 26 iulie 2007, § 25, CEDO a reiterat că dreptul de acces la o instanță, garantat de art. 6 CEDO, nu este absolut. El poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limite trebuie să urmărească un scop legitim și să fie asigurate o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (a se vedea hotărârea Guérin c. Franței, 29 iulie 1998, § 37). Totuși, limitele nu trebuie să reducă la zero esența acestui drept.

5. CEDO menționează constant că regulile de procedură și termenele procedurale au scopul de a asigura o bună administrare a justiției și, în special, securitatea raporturilor juridice, iar cei implicați în proceduri trebuie să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate (a se vedea hotărârea Miragall Escolano și alții c. Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33). Cei care doresc să se adreseze la CtEDO trebuie să se conformeze regulilor de procedură prevăzute de legislația națională. Nerespectarea acestei cerințe, chiar și din greșelă, duce la respingerea cererilor pe motiv de neepuizare a căilor de recurs interne (hotărârea Gafgen c. Germaniei, 1 iunie 2010, § 143). În recenta hotărâre Plotnicova c. Moldovei (15 mai 2012) CtEDO a declarat inadmisibilă, pentru neepuizarea căilor de recurs interne, pretenția privind maltratarea reclamantului, deoarece acesta nu s-a plâns procurorului ierarhic superior (§ 28).

6. La 5 septembrie 2001, Comitetul de Miniștri al Consiliului European (CM al CoE) a adoptat Recomandarea nr. (2001)9 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private. Ea recomandă statelor să promoveze utilizarea căilor alternative de soluționare a litigiilor. Punctul II i. al anexei la această Recomandare menționează că căile alternative (recursul administrativ, concilierea, medierea sau tranzacția) pot fi obligatorii și constitui astfel o condiție prealabilă pentru declanșarea procedurilor legale.

La 18 septembrie 2002, CM al CoE a adoptat Recomandarea nr. (2002)10 privind medierea în materie civilă. P. 4 al anexei la aceasta menționează că această mediere poate avea loc atât în cadrul procedurilor judiciare cât și în afara acestora, iar p. 11 lasă la discreția statelor decizia cu privire la restrângerea dreptului de a apela la justiție prin clauze de mediere.

P. 3 al Recomandării CM nr. (81)7 cere statelor să întreprindă măsuri pentru facilitarea sau încurajarea concilierii părților sau a reglementării amiabile înainte de demararea procedurilor judiciare. Această recomandare este conținută și în p. I al Recomandării CM nr. (86)12.

b) Dacă procedura prejudiciară obligatorie este conformă Constituției?

7. Autorul sesizării nu susține că procedura prealabilă durează prea mult sau duce la imposibilitatea sesizării instanței de judecată. El nu susține nici că regulile cu privire la această procedură nu sunt suficient de clare. Ele doar susțin că procedura prealabilă nu ar trebui să fie obligatorie.

8. Contrar celor sugerate de către autorul sesizării, art. 20 al Constituției nu se referă la un drept absolut (a se vedea p. 2 de mai sus). Organizarea justiției inevitabil creează incomodități pentru justițiabil, însă cel mai important este de a asigura un echilibru între interesul persoanei și interesul comun al societății. Ceea ce sugerează autorul sesizării mai degrabă înrăutățește accesul la justiție decât îl facilitează, or persoana se adresează în justiție pentru soluționarea problemei sale. Fără proceduri prelabile instanțele judecătorești, cel mai probabil, vor fi supraîncărcate iar soluția per care o așteaptă persoana va veni foarte târziu – mult mai târziu decât prin folosirea procedurii prelabile. În același timp, aceasta va îngreuna examinarea și a altor cauze, unele dintre care ar putea fi urgente.

9. Procedura prejudiciară obligatorie, într-o formă sau alta, este prevăzută 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 ceară mai întâi autoritățile 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. 238⁴ al vechiului Cod de procedură civilă). În urma modificării în anul 2006 a Codului de procedură penală, acțiunile organului de urmărire penală, până a fi contestate la judecătorul de instrucție, urmează a fi deplânse la procurorul sau procurorul ierarhic superior. La fel, Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice obligă persoanele, până a 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 îi indică persoanei afectate ce trebuie să conțină cererea prealabilă. Termenul prevăzut de Lege pentru examinarea cererii prealabile este de doar 5 zile (art. 16 alin. 1). Legea nu obligă obținerea 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 instanța de judecată. Persoana se poate adresa în instanța 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 impedimente create pentru sesizarea instanței de judecată în cauzele în defăimare 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 problemei 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 examinate 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 hărțuirii jurnaliștilor. Republica Moldova a fost condamnată de CtEDO în 11 cazuri pentru încălcarea libertății de exprimare a jurnaliștilor ca urmare a admiterii acțiunilor în defăimare. În multe din aceste cauze, persoana care pretindea că este defăimat depunea cererea în instanța de judecată și solicita examinarea cauzei în lipsa sa, aparent, pentru a determina jurnaliștii să nu mai scrie despre ea (a se vedea hotărârile Flux, Flux nr. 2, Flux nr. 4, Țara și Poiat sau Flux nr. 7). În același timp, Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova (p. 2.11) prevede datoria jurnalistului să-și corecteze erorile în cel mai scurt timp.

13. Procedura prealabilă este deosebit de utilă în cazurile în defăimare. În nod 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 infirmare ar putea loc în majoritatea cazurilor 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 judecătorească 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 defăimare nu reprezintă o „îngrâdire” a accesului la justiție, în sensul art. 20 alin. 2 al Constituției.

c) Dacă termenul redus de adresare în instanța 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 într-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 în instan?? (de 30 de zile) îns? el nu a adus argumente în sesizare în 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 începe s? curg? din ziua în care persoana a aflat sau trebuia s? afle despre informa?ia def?im?toare ?i nu din ziua r?spândirii informa?iei. În 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? în 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? încheierile judec?tore?ti se contest? în termen de 15 zile, iar Codul de procedur? penal? (art. 313) prevede c? plângerile se depun la judec?torul de instruc?ie în termen de 10 zile. CtEDO a luat în 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 împlinirea termenului de un an din ziua def?im?rii, persoana nu mai poate solicita repunerea în termenul pentru depunerea cererii prealabile. Se pare c? această norm? a fost introdus? având în vedere c? în cauzele în def?imare o parte considerabil? din sarcina proba?iunii îi revine pârâtului ?i nu reclamantului. Odat? cu trecerea timpului, pârâtul va întâmpina 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?iile care stau la baza materialelor jurnalistice. Acest termen solu?ioneaz? o problem? legislativ? mai veche, imprescriptibilitatea ac?iunilor în def?imare (a se vedea art. 267 alin. 2 Cod civil). În hot?rârea Flux c. Moldovei (12 februarie 2008), CtEDO a constatat o violare a art. 10 CEDO inclusiv din considerentul c? ac?iunea în 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 în 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 într-o anumit? m?sur? despre aspectele juridice ale situa?iei sale pân? la depunerea cererii prealabile fie pe durate examin?rii acesteia. 30 de zile este un termen îndelungat pentru întocmirea cererii de chemare în judecat?. Chiar dac? este vorba de o situa?ie extrem?, persoana poate fi repus? în termen de c?tre judec?tor (art. 17 alin. 3 al Legii). Mai mult, un termen similar de adresare în instan?a de judecat? este prev?zut în Legea contenciosului administrativ iar în 12 ani de aplicare a acestei legi nu au fost auzite plângeri c? acest termen este prea scurt.

19. În final, consider?m c? chestiunea cu privire la durata termenelor nu este ceva care urmeaz? s? fie decis de c?tre Curtea Constitu?ional?, decât dac? acestea sunt atât de scurte încât 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, în anul 2011, au fost depuse 187 de cerere de chemare în judecat? în def?imare, 50 au fost admise iar 96 erau înc? pendinte la sfâr?itul anului. Num?rul ac?iunilor în def?imare depus? în anul 2011 este chiar mai mare decât în anul 2009 (pân? la adoptarea Legii), când au fost depuse 165 de cerere de chemare în judecat? în 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? în cauzele în def?imare nu îngr?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 [Nout?ii](#). You can follow any responses to this entry through the [Comments \(RSS\)](#) feed. Both comments and pings are currently closed.