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) Chestiuni 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.

Posibilitatea 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, domeniu în care statul se bucur? de o anumit? marj? de apreciere. Aceste limit?ri trebuie s? urm?reasc? un scop legitim ?i s? 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?rile nu trebuie s? 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 s? se a?tepte ca aceste reguli s? fie aplicate (a se vedea hot?rârea Miragall Escolano ?.a. c Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33). Cei care doresc s? se adreseze la CtEDO trebuie s? 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 s? 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 constitui 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 s? 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 s? fie obligatorie.

8. Contrar 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?iabil, 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, pân? în 2003 ea era obligatorie în litigiile economice. Din anul 2000, Legea contenciosului administrativ oblig? persoanele s? cear? mai întâi autorit??ii publice anularea actului administrativ cu care nu sunt de acord. Aceast? obliga?ie exista în ceea ce prive?te anularea actelor administrative ?i pân? în anul 2000 (a se vedea art. 238^4 al vechiului Cod de procedur? civil?). În urma modific?rii în anul 2006 a Codului de procedur? penal?, ac?iunile organului de urm?rire penal?, pân? a fi contestate la judec?torul de instruc?ie, urmeaz? a fi deplânse la procuror sau procurorul ierarhic superior. La fel, Legea privind reabilitarea victimelor represiunilor politice oblig? persoanele, pân? a se adresa în judecat?, s? 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 necesit? cuno?tin?e speciale, iar art. 15 alin. 4 Legii îi indic? persoanei afectate ce trebuie s? con?in? cererea prealabil?. Termenul prev?zut de Lege pentru examinarea cererii prealabile este de doar 5 zile (art. 16 alin. 1). Legea nu oblig? ob?inerea unui r?spuns la cererea prealabil?. În cazul în care persoana afectat? nu prime?te, în termenul prev?zut de lege, un r?spuns la cererea prealabil? ea se poate adresa în instan?a de judecat?. Persoana se poate adresa în instan?a de judecat? ?i dac? cererea prealabil? a fost admis? doar în parte (art. 16 alin. 5 al Legii). În astfel de circumstan?e, nu se poate spune c? impedimente create pentru sesizarea instan?ei de judecat? în cauzele în def?imare sunt suficient de „serioase” pentru a determina o ingerin?? în dreptul garantat de art. 6 CEDO (a se vedea p. 3 de mai sus) ?i de art. 20 al Constitu?iei.

11. Pe de alt? parte, introducerea procedurii prealabile urm?re?te mai multe scopuri legitime într-o societate democratic?. Ea creeaz? premize pentru solu?ionarea mai rapid? a problemei persoanei afectate sau concilierea p?r?ilor. De asemenea, ea reduce din sarcina judec?torilor, contribuind astfel la ridicarea calit??ii actului de justi?ie ?i scurtarea duratei de examinare a cauzelor în judecat?. Ultimul scop este deosebit de important în zilele actuale, când num?rul cauzelor examinate de judec?tori este în cre?tere. Astfel de m?suri sunt acceptate de CtEDO (a se vedea pp. 4 ?i 5 de mai sus) ?i chiar încurajate de c?tre Consiliul Europei (a se vedea p. 6 de mai sus).

12. Mai mult, în cazul acestei Legii, procedura prejudiciar? obligatorie se pare c? a fost introdus? pentru înc? un scop legitim – prevenirea h?r?uirii jurnali?tilor. Republica Moldova a fost condamnat? de CtEDO în 11 cazuri pentru înc?lcarea libert??ii de exprimare a jurnali?tilor ca urmare a admiterii ac?iunilor în def?imare. În multe din aceste cauze, persoana care pretindea c? este def?imat? depunea cererea în instan?a de judecat? ?i solicita examinarea cauzei în lipsa sa, aparent, pentru a determina jurnali?tii s? nu mai scrie despre ea (a se vedea hot?rârile Flux, Flux nr. 2, Flux nr. 4, ?ara ?i Poiat? sau Flux nr. 7). În acela?i timp, Codul deontologic al jurnalistului din Republica Moldova (p. 2.11) prevede datoria jurnalistului s?-?i corecteze erorile în cel mai scurt timp.

13. Procedura prealabil? este deosebit de util? în cazurile în def?imare. În nod normal, în aceste cauze persoana afectat? urm?re?te restabilirea bunului nume. Cel mai bun mijloc pentru acesta este infirmarea cât mai rapid? a informa?iilor care nu corespund adev?rului. Procedura prealabil? faciliteaz? acest proces, iar o infirmarea ar putea loc în majoritatea cazurilor în cel mult 20 de zile de la depunerea cererii prealabile (5 zile pentru examinarea cererii ?i 15 zile pentru rectificarea sau dezmin?irea informa?iei). O hot?râre judec?toreasc? prin care se dispune dezmin?irea informa?iei ar putea deveni executorie, în cel mai bun caz, peste câteva luni. Mai mult, în cadrul procedurii prealabile, persoana afectat? poate solicita compensa?ii materiale ?i morale (a se vedea art. 16 alin. 2 al Legii), iar Legea prevede, ca regul? general?, un termen de doar 15 zile pentru plata acestora (art. 16 alin. 4).

14. Din motivele de mai sus, consider?m c? instituirea procedurii prealabile obligatorii în cauzele în def?imare nu reprezint? o „îngr?dire” a accesului la justi?ie, în sensul art. 20 alin. 2 al Constitu?iei.

c) Dac? termenul redus de adresare în instan?a de judecat? este conform Constitu?iei?

15. Dup? cum a fost men?ionat mai sus, termenele procedurale au scopul de a asigura o bun?

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) âns? 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? aceast? 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 News
You can follow any responses to this entry through the Comments (RSS) feed. Both comments and pings are currently closed.