

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 defăimare și termenul redus de adresare în instanța de judecată pentru defăimare 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. Aceeași 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 „încălcarea” unui drept. Acest termen acoperă doar ingerințele serioase (a se vedea Sporrang și Lonroth 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, CtEDO 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 limitări trebuie să urmărească un scop legitim și să fie asigurată o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (a se vedea hotărârea Guérin c. Franței, 29 iulie 1998, § 37). Totuși, limitările nu trebuie să reducă la zero esența acestui drept.

5. CtEDO 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 ș.a. 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 greșeală, 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 Europei (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 tranzația) 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. Aceiași recomandare este conținută și în p. I al Recomandării CM nr. (86)12.

b) Dacă procedura prejudicială 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 susține că procedura prealabilă nu ar trebui să fie obligatorie.

8. Contrar celor sugerate de către autorul sesizării, art. 20 al Constituție 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 prealabile 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 prealabile. 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 autorității publice anularea actului administrativ cu care nu sunt de acord. Această obligație exista 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 a fi contestate la judecătorul de instrucție, urmează a fi deplânse la procuror 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 Europei (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 defăimată 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 Poiată 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 infirmarea ar putea loc în majoritatea cazurilor în cel mult 20 de zile de la depunerea cererii prelabile (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 prelabile, 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 prelabile obligatorii în cauzele în defăimare nu reprezintă o „îngrădire” 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 justiției, iar administrarea justiției reprezintă incontestabil un scop legitim într-o societate democratică(a se vedea p. 5). Autorul sesizării contestă introducerea prin articolului 17 al Legii a unui termen redus pentru depunerea cererii prelabile (20 de zile) și de adresare în instanță (de 30 de zile) însă el nu a adus argumente în sesizare în susținerea poziției sale.

16. Termenul de 20 de zile pentru depunerea cererii prelabile (art. 15 alin. 2) nu pare să fie prea scurt. El începe să curgă din ziua în care persoana a aflat sau trebuia să afle despre informația defăimătoare și nu din ziua răspândirii informației. În acest termen, persoanei i se cere să depună doar cererea prealabilă, care ar putea nu să fie sofisticată din punct de vedere juridic. Ea poate fi depusă personal. Prin urmare, persoana nu are nevoie de timp pentru a angaja un avocat. Chiar dacă este vorba de o situație extremă, persoana poate fi repusă în termen de către judecător (a se vedea art. 16 alin. 5 al Legii). Mai mult, legislația moldovenească actuală conține termene procedurale mult mai scurte. Astfel, Codul de procedură civilă (art. 425) prevede că încheierile judecătorești se contestă în termen de 15 zile, iar Codul de procedură penală (art. 313) prevede că plângerile se depun la judecătorul de instrucție în termen de 10 zile. CtEDO a luat în calcul constant ultimele termene și nu a criticat vreodată Republica Moldova că acestea sunt prea scurte.

17. Art. 15 alin. 2 al Legii prevede că, la împlinirea termenului de un an din ziua defăimării, persoana nu mai poate solicita repunerea în termenul pentru depunerea cererii prelabile. Se pare că această normă a fost introdusă având în vedere că în cauzele în defăimare o parte considerabilă din sarcina probațiunii îi revine pârâtului și nu reclamantului. Odată cu trecerea timpului, pârâtul va întâmpina dificultăți să-și apere poziția, din cauza caracterului perisabil al informației și imposibilității de a păstra perioade lungi de timp informațiile care stau la baza materialelor jurnalistice. Acest termen

soluționează o problemă legislativă mai veche, imprescriptibilitatea acțiunilor în defăimare (a se vedea art. 267 alin. 2 Cod civil). În hotărârea Flux c. Moldovei (12 februarie 2008), CtEDO a constatat o violare a art. 10 CEDO inclusiv din considerentul că acțiunea în defăimare a fost depusă peste un an de zile de la publicarea articolului (§ 31). Se pare că termenul de un an a fost introdus în urma acestei jurisprudențe a CtEDO.

18. Termenul de 30 de zile pentru sesizarea instanței de judecată (art. 17 alin. 1), de asemenea, nu pare să fie prea scurt. Astfel, a fost epuizată deja faza prejudiciară, iar persoana care pretinde că a fost afectată prin defăimare urma să se fi informat într-o anumită măsură despre aspectele juridice ale situației sale până la depunerea cererii prelabile fie pe durate examinării acesteia. 30 de zile este un termen îndelungat pentru întocmirea cererii de chemare în judecată. Chiar dacă este vorba de o situație extremă, persoana poate fi repusă în termen de către judecător (art. 17 alin. 3 al Legii). Mai mult, un termen similar de adresare în instanța de judecată este prevăzut în Legea contenciosului administrativ iar în 12 ani de aplicare a acestei legi nu au fost auzite plângeri că acest termen este prea scurt.

19. În final, considerăm că chestiunea cu privire la durata termenelor nu este ceva care urmează să fie decis de către Curtea Constituțională, decât dacă acestea sunt atât de scurte încât fac imposibil accesul la justiție. Autorul sesizării nu a menționat vreodată că termenele prevăzute de Legea cu privire la libertatea de exprimare fac imposibilă sesizarea instanței de judecată. Din contra, potrivit datelor oficiale, în anul 2011, au fost depuse 187 de cerere de chemare în judecată în defăimare, 50 au fost admise iar 96 erau încă pendinte la sfârșitul anului. Numărul acțiunilor în defăimare depus în anul 2011 este chiar mai mare decât în anul 2009 (până la adoptarea Legii), când au fost depuse 165 de cerere de chemare în judecată în defăimare și au fost admise 45.

20. Din motivele de mai sus, considerăm că termenele prevăzute de Legea cu privire la libertatea de exprimare pentru depunerea cererii prelabile și sesizarea instanței de judecată în cauzele în defăimare nu îngrădesc accesului la justiție.

#### d) Concluzie

Considerăm că 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 nu sunt contrare art.20 al Constituției.

Semnatori:

Centrul pentru Jurnalism Independent

Centrul de Resurse Juridice din Moldova

Centrul „Acces-Info”

Asociația Presei Independente

Centrul de Investigații Jurnalistice