

25 Ianuarie 2010, nr. 435

RAPORT DE EXPERTIZĂ

la proiectul Legii cu privire la libertatea de exprimare

(înregistrat în Parlament cu numărul 2033.2009 din 18 Decembrie 2009)

În temeiul Concepției de cooperare dintre Parlament și societatea civilă, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului nr.373-XVI din 29 decembrie 2005, Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției prezintă raportul de expertiză a coruptibilității proiectului Legii cu privire la libertatea de exprimare.

Evaluarea generală

- 1. Autor al inițiativei legislative** este un grup de deputați în Parlament, ceea ce corespunde art. 73 din Constituție și art. 44 din Regulamentul Parlamentului.
- 2. Categoria actului legislativ** propus este lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-11, 27, 35 și 39 din Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27.12.2001.
- 3. Scopul promovării proiectului.** Potrivit art. 1 al proiectului, acesta are "scopul de a garanta exercitarea dreptului la libera exprimare, precum și un echilibru între asigurarea dreptului la libera exprimare și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și a dreptului la respectul vieții private și de familie a persoanei." În nota informativă ce îl însoțește, autorii menționează că scopul promovării acestui proiect este "de a institui garanții pentru asigurarea dreptului la libera exprimare și informare, precum și crearea unui echilibru just între asigurarea dreptului la libera exprimare și informare și dreptul la apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale și a vieții private și de familie"

Fundamentarea proiectului

- 4. Nota informativă** a proiectului de act legislativ supus expertizei este plasată pe site-ul Parlamentului. Considerăm că în acest fel Parlamentul respectă principiul transparenței procesului legislativ și principiile de cooperare cu societatea civilă.
- 5. Respectarea termenului de cooperare cu societatea civilă** Parlamentul a respectat termenul de cooperare cu societatea civilă, stabilit de Concepția privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, adoptată prin Hotărîrea Parlamentului Nr.373-XVI din 29.12.2005, p.4.3.1.
- 6. Suficiența argumentării.** Potrivit articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă: a) condițiile ce au impus elaborarea proiectului, inclusiv necesitatea armonizării actului legislativ cu reglementările legislației comunitare, finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări, și b) principalele prevederi, locul actului în sistemul legislației, evidențierea elementelor noi, efectul social, economic și de altă natură al realizării lui. Analizînd conținutul notei informative, constatăm că în ea se conțin condițiile ce au impus elaborarea proiectului, se face o descriere a principalelor prevederi, a elementelor noi și se explică efectele sociale ale realizării proiectului.
- 7. Compatibilitatea cu legislația comunitară și alte standarde internaționale.** Potrivit lit. c) a

articolului 20 al Legii 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să includă referințe la reglementările corespondente ale legislației comunitare și nivelul compatibilității proiectului de act legislativ cu reglementările în cauză.

Nota informativă ce însoțește proiectul stabilește de la bun început că acesta "reprezintă o compilație a standardelor europene în domeniul libertății de exprimare și a protecției vieții private", însă nu precizează la care standarde anume se referă. Se fac unele referințe vagi la cele 8 cauze pierdute de RM la CEDO, pe motivul încălcării dreptului prevăzut în art.10 din Convenție, libertatea de exprimare. Cu toate acestea, nu se explică motivele din care au fost pierdute aceste cauze și ce a stabilit Curtea.

8. Fundamentarea economico-financiară. Potrivit lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative, nota informativă trebuie să conțină informații privind „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”. Potrivit art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului, în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară. În cazul de față, proiectul nu implică cheltuieli, asemenea fundamentare nefiind necesară.

Evaluarea de fond a coruptibilității

9. Stabilirea și promovarea unor interese/beneficii. Din textul proiectului nu rezultă stabilirea și promovarea expresă a unor interese/beneficii de grup sau individuale, necorelate/contrare interesului public general.

10. Prejudicii aduse prin aplicarea actului. Din textul proiectului și aplicarea ulterioară a acestuia nu rezultă expres prejudicierea intereselor (drepturilor, libertăților) anumitor categorii de persoane sau prejudicierea interesului public.

11. Compatibilitatea proiectului cu prevederile legislației naționale. Prevederile proiectului nu sînt concurente cu alte prevederi ale legislației.

12. Formularea lingvistică a prevederilor proiectului. Majoritatea formulărilor conținute în proiect sînt suficient de clare și concise, exprimările respectă regulile de ortografie și punctuație. Cu toate acestea, proiectul conține anumite exprimări care nu întrunesc rigorile tehnicii legislative (utilizînd termeni diferiți pentru a se referi la același fenomen, spre ex.: "mass-media" și "mijloacele de informare în masă") și ale limbajului juridic (se menționează "acțiuni în defăimare", pe cînd doctrina juridică și legislația civilă operează cu expresia "acțiuni în apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale").

13. Reglementarea activității autorităților publice. Proiectul nu stabilește atribuții ale autorităților publice, nici proceduri administrative noi sau alte chestiuni vizînd activitatea acestora.

14. Analiza detaliată a prevederilor potențial coruptibile.

	Articol	Text	Obiecția	Elemente de coruptibilitate și alte riscuri	Recomandarea
1	Art.2, lit.a)	a) defăimare – răspândirea informației false și lezante despre o persoană;	Dicționarul explicaiv al limbii române nu conține termenul "lezant".	Coruptibilitate Lipsa / insuficiența transparenței funcționării autorităților publice Alte riscuri Redacțional	Substituirea expresiei "și lezante despre o persoană," cu expresia "despre persoană și care îi lezează onoarea, demnitatea și/sau reputația profesională".
2	Art.7 alin.(2) și (3)	(2) Persoana lezată prin răspândirea unor relatări cu privire la fapte poate fi restabilită în drepturile sale, dacă informația cumulează următoarele condiții:	Alin.(2) stabilește trei condiții pe care trebuie să le întrunescă informația ce relatează fapte, pentru ca persoana lezată să poată pretinde restabilirea în drepturile sale: să fie falsă, să fie defăimătoare și persoana vizată să fie general-identificabilă. Alin.(3), în care se concretizează modalitățile	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea alin.(2), deoarece este mai general decît alin.(3), iar în alin.(3), după cuvinte "fapte false" să fie adăugat ", defăimătoare și care o vizează"

		a) este falsă; b) este defăimătoare; c) persoana vizată de informație este general-identificabilă. (3) Persoana lezată prin răspândirea unor relatări cu privire la fapte false poate cere dezmințirea sau rectificarea informației și repararea prejudiciului moral și material cauzat.	prin care se poate face restabilirea persoanei în drepturile sale (dezmințirea sau rectificarea informației și repararea prejudiciilor), se stabilește doar una din cele trei condiții prevăzute în alin.(2), și anume să fie vorba despre relatări cu privire la fapte false. Considerăm că cele două alineate se conrazic, ceea ce poate genera practici neuniforme de interpretare.		
3	Art.7 alin.(4) și (5)	(4) Persoana lezată prin răspândirea unor judecăți de valoare poate fi restabilită în drepturile sale, dacă judecățile de valoare cumulează următoarele condiții: a) nu se bazează pe un substrat factologic suficient; b) au un caracter defăimător; c) persoana vizată de informație este general-identificabilă. (5) Persoana lezată prin răspândirea judecăților de valoare fără un substrat factologic suficient poate solicita dezmințirea sau rectificarea informației, sau publicarea unei replici și repararea prejudiciului moral și material cauzat.	Alin.(4) stabilește trei condiții pe care trebuie să le întrunească informația ce relatează judecăți de valoare, pentru ca persoana lezată să poată pretinde restabilirea în drepturile sale: să nu se bazează pe un substrat factologic suficient, să fie defăimătoare și persoana vizată să fie general-identificabilă. Alin.(5), în care se concretizează modalitățile prin care se poate face restabilirea persoanei în drepturile sale (dezmințirea sau rectificarea informației, sau publicarea unei replici și repararea prejudiciilor), se stabilește doar una din cele trei condiții prevăzute în alin.(4), și anume să fie vorba despre judecăți de valoare care nu se bazează pe un substrat factologic suficient. Considerăm că cele două alineate se conrazic, ceea ce poate genera practici neuniforme de interpretare.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Excluderea alin.(4), deoarece este mai general decât alin.(5), iar în alin.(5), după cuvinte "judecăților de valoare fără un substrat factologic suficient", de adăugat expresia ", defăimătoare și care o vizează".
4	Art.8	Articolul 8. Imunitatea de jurisdicție în cauzele în defăimare Nu poate fi intentată o acțiune în defăimare pentru declarația făcută: ...	Expresiile "cauză în defăimare" și "acțiune în defăimare" nu sînt corecte nici din punct de vedere logic, nici din punct de vedere al legislației civile. Esența acțiunilor care se subînțeleg în normele acestui articol se referă la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale, scopul lor nu este defăimarea. Prin urmare, acțiunile se numesc "în apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale", iar cauzele pot fi "cu privire la defăimare" sau "cu privire la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale".	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	În titlul articolului de substituit cuvîntul "în" cu expresia "cu privire la". În norma articolului, cuvîntul "defăimare" de înlocuit cu expresia "apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale".
5	Art.9 alin.(2)	(2) Statul și autoritățile executive, legislative sau judecătorești nu pot intenta acțiuni în defăimare.	Esența acțiunilor care se subînțeleg în normele acestui articol se referă la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale, scopul lor nu este defăimarea. Prin urmare, acțiunile se numesc "în apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale", ceea ce corespunde normelor legislației civile.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Cuvîntul "defăimare" de înlocuit cu expresia "apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale".
6	Art.9 alin.(4)	(4) Persoanele care exercită funcții publice pot fi supuse criticii, iar acțiunile lor - verificării din partea mass-media, în ceea ce privește modul în care și-au exercitat sau își exercită atribuțiile, în măsura în care acest lucru este necesar pentru a asigura transparența și exercitarea	Potrivit definițiilor din art.2 lit.l) și m), noțiunea de "persoană publică" este mai largă decât noțiunea "persoana care exercită funcții publice", motiv din care ar fi mai util ca în contextul acestui alineat să fie utilizată expresia "persoană publică". Avînd în vedere că societatea civilă, inclusiv mass-media, trebuie să se bucure de o mai mare libertate de a critica inclusiv candidații la funcțiile publice, noțiunea de "persoană publică" ar trebui să includă și această categorie de persoane, față de care interesul	Coruptibilitate Lacune de drept	După cuvîntul "Persoanele" excluderea expresiei "care exercită funcții". Introducerea în art.2 lit.m), în definiția "persoanei publice" a categoriei candidaților la funcțiile publice sau, alternativ, de adăugat această categorie de persoane după "Persoanele care

		responsabilă a atribuțiilor lor.	public este foarte mare, în special în perioadele electorale. Suplimentar, în cadrul acestui alineat, posibilitatea de a verifica și critica aceste persoane trebuie să îl aibă nu doar mass-media, ci și alți exponenți ai societății civile, cum sînd organizațiile neguvernamentale.		exercită funcții publice" (sau "Persoane publice", după caz) în norma alin.(4) al art.9. După cuvîntul "mass-media" de adăugat "și organizațiile neguvernamentale".
7	Art.11 alin.(3)	(3) Atunci cînd persoanele publice și persoanele care exercită funcții publice provoacă ele însele atenția asupra elementelor din viața lor privată și de familie, mass-media are dreptul să cerceteze aceste elemente.	Este inutilă menționarea ambelor categorii de "persoane publice" și "persoane care exercită funcții publice", deoarece prima noțiune o include pe a două, conform definițiilor din art.2 lit.) și m). Expresia "provoacă ele însele atenția asupra elementelor din viața lor privată și de familie" este defectuoasă. Consideră că în ipoteza descrisă în acest alineat nu este suficient de a prevedea consecința că mass-media ar avea dreptul de a cerceta aspectele vieții private și de familie a persoanelor publice, urmînd să fie indicată și consecința imposibilității invocării ulterioare de către persoanele publice a încălcării dreptului la respectarea vieții private și de familie.	Coruptibilitate Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Expunerea alin.(3) în următoarea redacție: "Atunci cînd persoanele publice, prin acțiuni proprii, provoacă atenția asupra aspectelor din viața lor privată și de familie, mass-media are dreptul să cerceteze aceste aspecte."
8	Art.17	(1) Cererea de chemare în judecată în defăimare poate fi depusă în termen de 30 de zile.	Nu este corectă expresia "cererea de chemare în judecată în defăimare", din motivele expuse în p.4 și 5 ale acestui tabel.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Înainte de cuvîntul "defăimare" de introdus expresia "cauzele cu privire la".
9	Art.20 alin.(1) și (2)	(1) Reclamant în procedura în defăimare poate fi: ... (2) Părât în procedura în defăimare poate fi persoana care a răspândit informația, autorul informației și, după caz, persoana de la care a fost preluată informația.	Nu este corectă expresia "procedura în defăimare", din motivele expuse în p.4 și 5 ale acestui tabel.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	În ambele alineate, înainte de cuvîntul "defăimare" de introdus expresia "cauzele cu privire la".
10	Art.20 alin.(1) lit.b)	b) persoana interesată, în numele persoanei decedate, dacă pînă la deces persoana decedată nu a înaintat o acțiune în defăimare, însă fără dreptul de a cere compensarea prejudiciului moral;	Nu este corectă expresia "acțiune în defăimare", din motivele expuse în p.5 al acestui tabel.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Cuvîntul "defăimare" de înlocuit cu expresia "apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale".
11	Art.21	Litigiile în defăimare se examinează în prima instanță, de judecătoria, ca instanțe de drept comun.	Expresia "Litigiile în defăimare" nu este corectă din punct de vedere juridic, din motivele arătate în p.4 și 5 ale acestui tabel. De asemenea, potrivit Legii cu privire la organizarea judecătorească, în sistemul instanțelor de drept comun se includ judecătoriilor, astfel încît precizarea "ca instanțe de drept comun" este superfluă.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Înainte de cuvîntul "defăimare" de adăugat expresia "cauzele cu privire la". Expresia ", ca instanțe de drept comun" de exclus.
12	Art.24 alin.(1)	(1) Reclamantul trebuie să dovedească următoarele: a) pârătul a răspândit informația; b) informația îl vizează și este defăimătoare; c) informația constituie o relatare de fapt; d)	La lit.c) nu este suficient să fie indicat că reclamantul trebuie să demonstreze că informația constituie o relatare de fapt, deoarece, potrivit art.7 din proiect, persoana poate fi restabilă în drepturile sale și atunci cînd informația constituie o judecată de valoare. De asemenea, expresia "în esență falsă" este ambiguă. Informația poată doar să corespundă	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive	Expunerea lit.c) și d) în următoarea redacție: "c) informația constituie o relatare de fapt și este falsă; d) informația constituie o judecată de valoare ce nu se bazează pe un

		informația este în esență falsă sau nu se bazează pe un substrat factologic suficient; e) să demonstreze existența și cuantumul prejudiciului cauzat.	realității sau să nu corespundă realității adică să fie falsă.		substrat factologic suficient;"
13	Art.24 alin.(2)	(2) Pârâțul trebuie să dovedească următoarele: a) informația nu este defăimătoare și/sau nu îl vizează pe pârât; b) informația constituie o judecată de valoare; c) informația constituie o judecată de valoare bazată pe un substrat factologic suficient; d) la momentul răspândirii informației defăimătoare, deși a luat toate măsurile de diligență, nu putea să știe că prin acțiunile sale contribuie la răspândirea relatărilor cu privire la fapte false sau la judecăți de valoare fără substrat factologic suficient; e) să demonstreze că informația răspândită este de interes public.	Lit.b) nu are sens în contextul acestui alineat, deoarece faptul că informația constituie o judecată de valoare nu este suficientă pentru a-l apăra pe pârât. Din contra, reclamantul trebuie să demonstreze că informația este fie o relatare de fapt (și cumulativ faptul că este falsă), fie o judecată de valoare (și cumulativ faptul că nu este bazată pe un substrat factologic suficient"). Astfel, pârâtul, în apărarea sa, trebuie să-i revină sarcina probației în privința faptului că informația care este o relatare de fapt corespunde realității (nu este falsă) sau, după caz, că informația ce constituie o judecata de valoare se bazează pe un substrat factologic suficient. În acest fel, va fi asigurată cu concordanță corespunzătoare cu prevederile art.7 din proiect.	Coruptibilitate Concurența normelor de drept Lacune de drept	Excluderea lit.b) din proiect și expunerea unei noi lit.b) în următoarea redacție: "b) informația constituie o relatare de fapt ce corespunde realității (nu este falsă);"
14	Art.28 alin.(2)	(2) Mass-media nu poartă răspundere materială pentru preluarea cu bună credință a relatărilor de fapte false și/sau a judecăților de valoare care nu se bazează pe un substrat factologic suficient, care vizează chestiuni de interes public, dacă acestea: ...	În acest caz, pe lângă mass-media trebuie să figureze și alți exponenți ai societății civile, precum organizațiile neguvernamentale. În acest fel, se va asigura o mai bună independență a acestora în procesele de monitorizare a transparenței, onestității și probității autorităților și persoanelor publice.	Coruptibilitate Lacune de drept	După cuvîntul "Mass-media" de introdus "și organizațiile neguvernamentale".

Concluzii

În concluzie, considerăm că proiectul nu este afectat de grave riscuri de coruptibilitate. Cu toate acestea, autorii ar putea să îmbunătățească textul acestuia dacă ar exclude anume exprimări defectuoase ce nu corespund terminologiei juridice corecte, dacă ar exclude unele contradicții și suplini anumite lacune, evidențiate în raport.

Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției