

NOI DEZVOLTĂRI ALE JURISPRUDENȚEI CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI REFERITOARE LA COLABORAREA CU FOSTA SECURITATE. CAUZA CATALAN CONTRA ROMÂNIEI



Răzvan Horațiu RADU

lector univ. dr.,

Facultatea de Drept, Univ. Al. Ioan Cuza, Iași

Abstract

The present article analyses issues regarding freedom of expression in connection to access to Security Services files, taking into account ECtHR's latest decision in Catalan v. Romania.

The study discusses the implications of the aforementioned judgment relating to the conduct of a CNSAS employee publicly revealing information obtained from Security Services files.

Taking into account the position of the CNSAS and that of the employee (public servant), due consideration is given to the public interest of being informed about Security Services files in relation to the duty of discretion of civil servants and the risk of disclosure of confidential information.

In conclusion, the author reveals his personal evaluation of the ECtHR's decision, with a focus on the role of CNSAS in treating and analyzing Security Services files and the impact of public service obligations (especially those of a CNSAS employee) on the exercise of freedom of expression. Last, but not least, the author refers to the new CNSAS legislation, not yet scrutinized by the ECtHR.

Key-words: *freedom of expression, right to respect for private life, ECHR, CNSAS, security services, interference*

Introducere

Prin intermediul a două studii anterioare, am tratat amplu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CEDO sau Curtea) izvorâtă din problematica internă românească a colaborării cu fosta Securitate, poliția politică a regimului comunist din România și a accesului la dosarele Consiliului Național

pentru Studiarea Arhivelor Securității (în continuare CNSAS)¹. Subliniam acolo că dezbaterile din jurul acestui subiect au depășit deseori cadrul normal, ducând până la atacuri la persoană, mai mult sau mai puțin justificate sau dovedite. Această stare de spirit a condus inclusiv la rezolvarea pe cale judiciară a diferendelor născute în urma abordărilor diferite ale unui subiect atât de delicat. Totodată, nemulțumirea față de răspunsurile autorităților interne, fie administrative sau judiciare, a dus inclusiv la sesizarea CEDO, iar plângerile care au fost supuse atenției instanței de la Strasbourg au îmbrăcat forme diverse, fiind analizate fie din perspectiva dreptului la viață privată, fie a libertății de exprimare, fie a dreptului de a nu fi supus discriminării².

De altfel, în concluziile studiului invocat, lăsam deschisă analizei dezvoltările jurisprudențiale ulterioare. În acest sens, se înscrie prezentul articol întrucât, deși analizată tot din perspectiva libertății de exprimare, hotărârea Catalan ridică și lămurește o serie de probleme noi generate tot de patima născută în jurul dezbaterii privind colaborarea cu fosta Securitate, poliția politică a regimului comunist.

Într-unul dintre cele două studii invocate identificam trei categorii de cauze supuse analizei CEDO³:

1. cele în care reclamanții s-au plâns de lipsa sau întârzierea accesului la propriul dosar creat de fosta Securitate și deținut fie de serviciile secrete, fie de CNSAS ;

2. situația în care CEDO a fost chemată să analizeze problematica poliției politice când colaboratori dovediți ai acesteia s-au adresat instanței de la Strasbourg ;

3. analiza incidentală de către CEDO a problemei colaborării cu fosta poliție politică fie din prisma libertății de exprimare, fie din perspectiva protejării dreptului la viață privată. Aceste cauze din a treia categorie au însă un numitor comun. Reclamanții au sesizat CEDO în urma unor litigii interne ce aveau ca punct de plecare acuzații aduse unor persoane, în spațiul public, referitoare la colaborarea cu Securitatea. Litigiile care aveau ca obiect plângeri penale adresate instanțelor interne pentru săvârșirea infracțiunilor de insultă sau calomnie indiferent de rezultatul lor au determinat sesizarea Curții de către una dintre părți, de regulă cea nemulțumită de soluția instanțelor interne, fie sub aspectul nerespectării libertății

¹ A se vedea Răzvan-Horațiu Radu, *Accesul la dosarele CNSAS din perspectiva jurisprudenței CEDO*, în *Jurisdicția Constituțională după 20 de ani de la căderea cortinei comuniste*, Universul Juridic, București, 2014, p. 274-284 și Răzvan-Horațiu Radu, *Considerații asupra jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la colaborarea cu fosta Securitate*, *Revista Universul Juridic* nr. 1/2016, p. 54-61, disponibilă pe <http://revista.universuljuridic.ro/2016/01/>.

² Răzvan-Horațiu Radu, *op. cit.*, p. 55.

³ *Ibidem*, p. 55-57; pentru detalii a se vedea cauzele contra României citate acolo: Haralambie, Jarnea, Antoaneta Tudor, Rad, Naidin, Petrina, Corneliu Vadim Tudor 1 și 2, Andreescu, Ciuvică, Ieremeiov.

de exprimare, fie a dreptului la viață privată, garantate de art. 10 și 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (în continuare Convenția).

Cauza Catalan contra României

În cea de-a treia categorie ar putea fi încadrată și cauza Catalan contra României. Totuși, deși analizată tot din perspectiva libertății de exprimare prevăzută de art. 10 din Convenție, cauza Catalan prezintă câteva particularități interesante ce o deosebesc de jurisprudența anterioară.

Situația de fapt

În fapt, reclamantul G. Catalan, a fost angajat de CNSAS pe un post de consilier (funcționar public) în cadrul departamentului de arhive al instituției, calitate în care a semnat și un acord de confidențialitate cu instituția angajatoare⁴.

În cursul anului 2001, un cotidian național a difuzat un articol semnat de fratele reclamantului în care se preciza că Patriarhul Bisericii Ortodoxe Române, atunci în funcție, ar fi fost homosexual, ar fi avut legături cu Mișcarea Legionară și ar fi fost colaborator al Securității. La baza acestui articol, au stat documente puse la dispoziție de reclamant pe care acesta, în calitate de istoric, le obținuse din arhivele Serviciului Român de Informații care le predase conform legii CNSAS⁵.

Ca urmare a acestui articol, CNSAS a dat un comunicat de presă prin care s-a delimitat de poziția reclamantului care a acționat în nume personal. Totodată, instituția abilitată conform legii să stabilească care au fost lucrătorii și colaboratorii fostei Securități a precizat că verificarea șefilor cultelor religioase era în curs, astfel încât era prematur să se dea un verdict în materie⁶.

Pentru fapta comisă, CNSAS a declanșat o procedură disciplinară împotriva reclamantului în urma căreia acesta a fost destituit din funcție pentru săvârșirea unei abateri disciplinare prevăzute de regulamentul intern al instituției dar și de lege. Reclamantul a contestat decizia de eliberare din funcție în instanță. Acțiunea sa a fost respinsă atât de Curtea de Apel București, cât și de Curtea Supremă de Justiție⁷.

În fața CEDO, reclamantul a susținut că destituirea sa din funcție pentru opiniile exprimate într-un articol de presă reprezintă o încălcare a libertății de exprimare garantate de art. 10 din Convenție. El a susținut, printre altele că documentele furnizate presei au fost obținute de el înainte de a fi angajat al CNSAS și că acordul de confidențialitate nu îi era aplicabil⁸.

⁴ Hotărârea CEDO din 9 ianuarie 2018 rămasă definitivă la 9 aprilie 2018, par. 6, www.echr.coe.int.

⁵ *Ibidem*, par.10-11; articolul aflat în discuție a fost publicat în ziarul Libertatea.

⁶ *Ibidem*, par.12.

⁷ *Ibidem*, par.18-25.

⁸ *Ibidem*, par. 33, 38.

Analiza juridică a Curții

Curtea a plecat de la ideea că destituirea reclamantului din funcția publică deținută reprezintă o ingerință în libertatea de exprimare⁹.

În continuare, Curtea a verificat dacă sunt îndeplinite *condițiile ingerinței* (prevederea ei de către lege, scopul legitim, necesitatea și proporționalitatea ingerinței).

Astfel, Curtea a stabilit că *ingerința avea o bază legală în dreptul intern*, atât la nivel de lege unde se prevedea că funcționarii publici au obligația de a-și îndeplini sarcinile cu profesionalism, loialitate, probitate și simț al responsabilității, ceea ce le impune să se abțină de la săvârșirea unor acte de natură să aducă atingere instituției angajatoare, cât și la nivel de regulament intern al instituției unde „manifestările care aduc atingere prestigiului sau autorității instituției” erau calificate ca abatere disciplinară¹⁰.

În ce privește *legitimitatea scopului urmărit*, Curtea a constatat că a existat un dublu scop legitim: prevenirea divulgării de informații confidențiale și protecția drepturilor altei persoane, în speță ale CNSAS.

Cu privire la prima ipoteză, instanța de la Strasbourg a validat raționamentul Curții de Apel București și a considerat că membrii corpului funcționarilor publici sunt supuși obligației de loialitate față de instituția lor, având o obligație de rezervă și de reținere când se exprimă public. Prin urmare, sancționarea comportamentelor care aduc atingere autorității instituțiilor publice este privită ca fiind legitimă. Referitor la al doilea scop legitim invocat, protecția drepturilor CNSAS, dată fiind evidența sa, Curtea l-a acceptat fără să-l mai detalieze¹¹.

În ce privește condiția *necesității măsurii litigioase într-o societate democratică*, Curtea a subliniat mai întâi că reclamantul, în calitatea sa de funcționar public, avea un statut diferit de cel al unui jurnalist care se bucură de o libertate de exprimare mai largă. Astfel, funcționarii publici au o obligație de loialitate și una de rezervă așa că anumite manifestări ale libertății de exprimare care pot fi legitime în alte contexte, nu sunt la fel și în relațiile de muncă. În opinia Curții, reclamantul nu a divulgat date referitoare la posibila activitate ilicită a CNSAS din calitatea sa de angajat al instituției, ci, în calitate de istoric, a prezentat informații privind colaborarea reprezentanților cultelor religioase cu fosta Securitate¹².

Mai apoi, Curtea a analizat condiția necesității din perspectiva destituirii din funcție a reclamantului. Astfel, instanța europeană concentrându-se asupra a 3 aspecte specifice cauzei

⁹ *Ibidem*, par. 44.

¹⁰ *Ibidem*, par. 47.

¹¹ *Ibidem*, par. 53-55

¹² *Ibidem*, par. 61-63.

i. interesele publice aflate în joc, ii. controlul exercitat de jurisdicțiile interne și
iii. comportamentul reclamantului

a stabilit următoarele:

i. Așa cum a mai subliniat Curtea în jurisprudența sa anterioară, colaborarea cu fosta Securitate, îndeosebi a oamenilor politici, reprezintă un subiect de interes major pentru societatea românească. Raționamentul este aplicabil și conducătorilor religioși, în speță celor ai Bisericii Ortodoxe Române, cu privire la a căror potențială colaborare cu Securitatea, CNSAS, instituția abilitată în materie, nu se pronunțase încă. Informațiile publicate erau de mare interes pentru opinia publică. Prin urmare, interesele care se confruntă în speță sunt cel al informării publicului și cel ca, rolul de informare în materia colaborării cu fosta Securitate, să fie exercitat exclusiv de instituția abilitată de lege în acest sens, CNSAS¹³.

ii. Curtea a ținut cont că reclamantul a putut ataca în instanță destituirea sa unde a avut posibilitatea să-și prezinte toate argumentele. În plus, procedura disciplinară în care a fost angajat a fost contradictorie, reclamantul beneficiind de dreptul la informare și apărare¹⁴.

iii. În ce privește argumentele reclamantului că el a avut ca unic scop informarea publicului cu privire la o problemă de interes general pe care a aprofundat-o în cadrul activității sale de cercetare academică, Curtea a remarcat că elementele de fapt analizate pun în dubiu comportamentul său din următoarele motive: materialul a fost publicat în presa de divertisment (de senzație) și excedând sferei academice, nu era de natură a permite studiul prin metode științifice a problematicii colaborării cu Securitatea a liderilor Bisericii Ortodoxe; reclamantul a făcut afirmații ca și când ar fi fost sigure, chiar și cu riscul de a prezenta opiniei publice o realitate deformată, și înainte ca CNSAS să emită o opinie oficială în acest sens care să confirme sau să infirme o potențială colaborare cu Securitatea a fostului Patriarh al Bisericii Ortodoxe Române; reclamantul nu a utilizat nici rezerve și nici nuanțe în articolul în cauză și nici nu a avertizat publicul că el făcea o evaluare personală și subiectivă a faptelor și documentelor pe care le avea la dispoziție; afirmațiile reclamantului nu erau circumscrise unor reacții spontane în cadrul unui schimb verbal de replici rapide, putând oferi ulterior posibilitatea unor reformulări sau retractări. Dimpotrivă, afirmațiile sale erau scrise și făcute în deplină luciditate.

Prin urmare, Curtea a stabilit că reclamantul, în calitate de funcționar public la momentul publicării articolului, avea o obligație de rezervă inerentă postului ocupat care ar fi trebuit să-l facă mult mai riguros în afirmațiile făcute. Obligația de rezervă nu poate fi anihilată de interesul public ce reiese din aplicarea legislației privind accesul la arhivele Securității. Dimpotrivă, riscul manipulării opiniei publice în baza unui număr redus de documente provenind dintr-un dosar dă o

¹³ *Ibidem*, par.64-65

¹⁴ *Ibidem*, par. 66.

pondere și mai mare obligației de loialitate față de CNSAS care avea rolul conform legii de a prezenta publicului informații fiabile și demne de încredere¹⁵.

În ce privește *protecția drepturilor altuia*, în speță ale CNSAS, Curtea a pus accentul pe faptul că reclamantul nu a ales să critice CNSAS, instituția angajatoare pentru modul cum își exercită atribuțiile, ci i s-a substituit în atribuții, devalând informații de competența acesteia, înainte ca instituția să fi avut o poziție oficială cu privire la respectivul subiect. Astfel, această atitudine a adus atingere autorității CNSAS și încrederii pe care publicul trebuia să o aibă în ea. În plus, în opinia Curții, publicul putea ușor să aibă impresia că opinia reclamantului reprezintă poziția oficială a CNSAS sau, cel puțin ca provenind de acolo, pe tema supusă dezbaterii. Prin urmare, reclamantul și-a depășit obligația de rezervă decurgând din statutul său de funcționar public, iar sancționarea sa de către CNSAS s-a făcut conform atribuțiilor instituției, fiind rezonabilă. Așadar, era chiar în interesul CNSAS să se desolidarizeze de angajatul său, în scopul prezervării încrederii publicului în această instituție¹⁶.

În ce privește *proporționalitatea* măsurii luate, Curtea a remarcat că reclamantul mai fusese sancționat anterior, iar sancțiunea destituirii din funcție, deși cea mai gravă prevăzută de Regulamentul intern al instituției, a fost luată și ca urmare a compromiterii definitive a încrederii ce trebuie să existe între un angajat și angajator, prin luarea unei poziții publice pe un subiect sensibil care ținea de competența instituției angajatoare. În plus, ulterior destituirii sale, reclamantul a fost angajat ca profesor în cadrul sistemului național de învățământ. Toate aceste elemente au determinat Curtea să considere că sancțiunea nu a fost disproporționată¹⁷.

În concluzie, având în vedere îndatoririle și responsabilitățile celor care ocupă o funcție publică și analizând diversele interese aflate în joc, Curtea a apreciat că reclamantului nu i-a fost încălcată libertatea de exprimare¹⁸.

Concluzii

În primul rând, trebuie subliniat că în cauza Catalan, Curtea confirmă principiile sale dezvoltate în spețe asemănătoare. Astfel, instanța de Strasbourg a analizat cu maximă atenție acuzațiile de colaborare cu Securitatea, poliția politică din timpul regimului comunist, iar dezbaterile interne privitoare la fosta poliție politică este considerată foarte importantă, sensibilă și de interes public, fiindu-i acordată importanța cuvenită. Din aceste motive, Curtea, analizând ansamblul circumstanțelor cauzei și ținând cont de marja de apreciere a statului, a acordat atenție bunei-credințe cu care se fac diverse afirmații, modului de exprimare și

¹⁵ *Ibidem*, par. 67-69.

¹⁶ *Ibidem*, par. 70-73.

¹⁷ *Ibidem*, par. 76-77.

¹⁸ *Ibidem*, par. 78 -79.

dovezilor pe care se bazează respectivele afirmații. De asemenea, Curtea acordă o atenție deosebită modului cum se poziționează oficial, cu privire la problema supusă dezbaterii CNSAS, singura instituție îndrituită să se pronunțe asupra colaborării cu fosta Securitate. Dacă, în cauzele Petrina și Ciuvică, Curtea a ținut cont de un aviz de necolaborare eliberat de CNSAS ulterior dezbaterilor ce au generat litigiile, în speța noastră, se subliniază, în mod repetat, că aspectele aflate în discuție, respectiv colaborarea conducătorilor cultelor religioase cu fosta Securitate, nu au fost încă analizate de CNSAS. Prin urmare, reiese destul de clar că în viziunea Curții, dincolo de libertatea de exprimare a unor persoane, angajați sau nu ai CNSAS, ziariști sau politicieni, singura care poate emite verdicte în materie este totuși instituția competentă, CNSAS. Această abordare este normală, având în vedere că adevărul istoric nu este întotdeauna ușor de stabilit iar emiterea unor verdicte de colaborare sau necolaborare, conform legislației românești în materie, se făcea și se face în urma unei analize complexe și coroborate a mai multor documente, cu respectarea unei proceduri și numai dacă sunt îndeplinite o serie de condiții¹⁹.

În al doilea rând, pentru rigoare juridică, trebuie menționat că momentan în domeniul accesului la dosarele CNSAS și a colaborării cu Securitatea este în vigoare o nouă legislație decât cea avută în vedere de CEDO în jurisprudența sa de până acum. Printre modificările de substanță aduse, sunt de interes înlocuirea noțiunii de agent cu cea de lucrător al Securității, redefinirea calității de colaborator al acesteia²⁰, dar și modificarea procedurii de declarare a calității de lucrător sau colaborator. Astfel, legea veche prevedea că eliberarea unor adeverințe privind apartenența sau neapartenența, colaborarea ori necolaborarea cu organele de Securitate se făcea de către CNSAS, din oficiu sau la solicitarea oricărei persoane interesate, potrivit legii. Împotriva acestor adeverințe sau comunicări se putea face contestație la Colegiul CNSAS, iar decizia Colegiului putea fi atacată la Curtea de Apel, competentă teritorial conform domiciliului contestatarului, care pronunța o decizie definitivă²¹. Conform noii legislații, doar instanța de judecată stabilește în final dacă o persoană a colaborat sau nu cu fosta Securitate, etapele procedurale prevăzute de lege fiind următoarele: întocmirea unei note de constatare de către direcția de specialitate cu privire la calitatea de lucrător sau colaborator al Securității, înaintarea notei Colegiului CNSAS care o poate aproba sau infirma; în

¹⁹ A se vedea în acest sens art. 2 lit. a și b din O.U.G. nr. 24 din 15 martie 2008 aprobată cu modificări prin Legea nr. 293 din 14 noiembrie 2008, care definesc noțiunile de lucrător și colaborator al Securității și art. 5 alin. 2-5 din Legea nr. 187 din 9 decembrie 1999 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea securității ca poliție politică.

²⁰ Legea nr. 187 din 9 decembrie 1999 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea securității ca poliție politică. Această lege a fost în vigoare de la 09 decembrie 1999 până la 14 martie 2008, fiind abrogată și înlocuită prin O.U.G. nr. 24 din 15 martie 2008 aprobată cu modificări prin Legea nr. 293 din 14 noiembrie 2008.

²¹ Art. 13-16 din Legea nr. 187 din 9 decembrie 1999.

caz de aprobare, Colegiul dispune introducerea unei acțiuni la Curtea de Apel București, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, care, printr-o hotărâre ce poate fi recurată la instanța superioară, dispune dacă o persoană a avut sau nu această calitate²².

Deși CEDO nu a avut încă ocazia să analizeze încălcarea unor drepturi din Convenție în noul context legislativ, apreciez că, până la momentul rămânerii definitive a deciziei instanței, dacă CNSAS a solicitat acesteia constatarea calității de lucrător sau colaborator al Securității a unei persoane, există un temei factual pentru o dezbatere în limitele libertății de exprimare cu privirea la colaborarea în sens larg a unei persoane cu fosta poliție politică a regimului comunist, bineînțeles, ținând cont de etapa procedurală respectivă și de garanțiile procesului echitabil pe care le are persoana în cauză.

În al treilea rând, trebuie subliniat că, în economia speței, un rol important a avut și faptul că reclamantul a acționat ca angajat al CNSAS, chiar dacă obținuse informațiile anterior în cadrul unei cercetări istorice. Apreciez că, dacă aceste informații erau devoalate publicului de un jurnalist, citând surse CNSAS sau indicând documente provenind de acolo, analiza Curții putea fi alta, având în vedere că, spre deosebire de un funcționar public, jurnalistul are limite mult mai largi ale libertății de exprimare. La fel, soluția putea fi diferită dacă reclamantul eventual ar fi oferit aceste informații, demonstrând în același timp că reprezentanții CNSAS, în ciuda unor dovezi covârșitoare, refuză să se pronunțe pe o asemenea speță sau se pronunță contrar evidenței. Or, într-o atare situație, denunțarea unor conduite ilicite din cadrul instituției i-ar fi oferit reclamantului o protecție mai largă a libertății de exprimare.

În al patrulea rând, trebuie menționat că, în conformitate cu legislația actuală privind CNSAS, fapte precum cele săvârșite de reclamantul în cauză ar putea fi calificate drept infracțiuni. Astfel, art. 30 din OUG 24/2008 privind accesul la propriul dosar și deconspirarea Securității prevede că sunt infracțiuni fapte precum: „eliberarea de documente din dosare sau de copii de pe astfel de documente ori furnizarea de informații din dosare de către personalul CNSAS”²³ sau „traficarea și darea spre publicitate de către personalul CNSAS a unor date sau informații din dosare”²⁴. Dacă faptele menționate sunt săvârșite de un membru al colegiului CNSAS, infracțiunea are caracter agravant și pedeapsa este mai mare²⁵. De asemenea, constituie infracțiune și nerespectarea de către cercetătorii acreditați a vieții intime, familiale și private a celor care au fost persecutați de organele Securității²⁶.

²² Art. 6-12 din O.U.G. nr. 24 din 15 martie 2008 aprobată cu modificări prin Legea nr. 293 din 14 noiembrie 2008.

²³ Art. 30 alin. 3.

²⁴ Art. 30 alin. 5.

²⁵ Art. 30 alin. 4 și 6.

²⁶ Art. 30 alin. 7 raportat la art. 28 alin. 3.

Nu în ultimul rând, consider că trebuie supus atenției și un alt aspect, cel în care reclamantul nu ar fi fost sancționat de CNSAS și ar fi fost acționat în instanță de persoana prejudiciată în interesele sale ca urmare a unor asemenea dezvoltări. Astfel, am fi putut avea două ipoteze: una în care persoana prejudiciată avea câștig de cauză în fața instanțelor interne și reclamantul se adresa CEDO tot pentru încălcarea libertății de exprimare prev. de art. 10 din Convenție și o a doua, în care persoana prejudiciată nu ar fi avut câștig de cauză, și s-ar fi adresat ea însăși Curții în baza art. 8 din Convenție ce protejează dreptul la viață privată (situația din cauza Petrina). În opinia mea, raționamentul Curții s-ar fi întemeiat pe aceleași principii, însă, în prima ipoteză, scopul legitim invocat putea fi protejarea drepturilor altuia, însă nu ale CNSAS ca în speța analizată, ci dreptul la viață privată (reputație, imagine) al persoanei prejudiciate.