

OPINIE JURIDICĂ

EXPEDIATĂ PRIN E-MAIL ȘI PUBLICATĂ PE CRJM.ORG

Opinie juridică

privind ajustarea legislației în vederea combaterii acțiunilor strategice în justiție împotriva mobilizării publice (SLAPP)

Nr./Data:	43/24 din 23 octombrie 2024
Destinatari:	Parlamentul Republicii Moldova, e-mail: info@parlament.md Cancelaria de Stat, e-mail: cancelaria@gov.md Ministerul Justiției, e-mail: secretariat@justice.gov.md
Prezentată de:	Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) (www.crjm.org), Persoane de contact: Andrei NASU, Consilier juridic, e-mail: andrei.nasu@crjm.org Ilie CHIRTOACĂ, Președinte, e-mail: ilie.chirtoaca@crjm.org

Această opinie este prezentată Parlamentului Republicii Moldova, Cancelariei de Stat și Ministerului Justiției pentru a propune adoptarea unor modificări legislative care să contribuie la fortificarea și apărarea libertății de exprimare a mass-mediei, apărătorilor drepturilor omului, activiștilor civici și altor persoane implicate în reflectarea subiectelor de interes public.

În contextul inițierii foii de parcurs cu privire la funcționarea instituțiilor democratice, în particular, acțiunea privind ajustarea și armonizarea legislației europene pentru a asigura protecția eficientă a apărătorilor drepturilor omului și a persoanelor implicate în participarea publică, inclusiv prin transpunerea Directivei (UE) 2024/1069 privind protecția împotriva proceselor abuzive și nefondate (SLAPP), **opinia include sugestii concrete și punctuale** pentru completarea [Legii nr.64/2010 cu privire la libertatea de exprimare](#), în vederea alinierii legislației naționale la standardele europene privind protecția libertății de exprimare.

STUDIUL CU PRIVIRE LA SLAPP

În iulie 2024, CRJM a publicat documentul analitic „[Libertatea de exprimare a mass-mediei în fața justiției. Cum combatem procesele judiciare menite să reducă la tăcere jurnaliștii](#)”. Acest studiu a analizat cauzele judecătorești soluționate irevocabil de Curtea Supremă de Justiție (CSJ) în perioada 1 ianuarie 2019 - 31 decembrie 2023, care vizează libertatea de exprimare a mass-media. În total, au fost identificate și analizate 37 de cauze, inclusiv hotărârile instanțelor inferioare. De asemenea, documentul a rezumat legislația europeană și națională în materia protejării libertății de exprimare a mass-mediei, oferind recomandări pentru îmbunătățirea celei din urmă.

Studiul abordează una dintre principalele provocări ce afectează libertatea de exprimare a jurnaliștilor – procesele judiciare abuzive menite să-i reducă la tăcere. Legislația europeană definește acest fenomen ca „*Strategic Lawsuits Against Public Participation*” (SLAPP), în română - „acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”.

SLAPP-urile sunt acțiuni judiciare nefondate și abuzive, de obicei inițiate de persoane cu influență și/sau resurse considerabile, politicieni sau demnitari de stat, împotriva indivizilor sau organizațiilor media,

apărătorilor drepturilor omului, activiștilor civici și altor persoane care își exprimă public opiniile pe teme de interes sporit pentru societate. Scopul acestor acțiuni este de a intimida sau descuraja participarea la dezbateri publice. Miza acestor acțiuni este reducerea la tăcere a persoanelor implicate în reflectarea subiectelor de interes public.

Analiza statistică a cauzelor care vizează libertatea de exprimare a presei documentate în studiu a stabilit următoarele:

- **Durata medie de examinare a acestor cauze a fost de 3 ori mai mare** decât durata medie a tuturor cauzelor civile. Aceste dosare au fost soluționate în medie timp de 3 ani și 2 luni. Cel mai mult cauzele au fost examinate în prima instanță – în medie 1 an și 9 luni. În apel, procesele au durat aproape 1 an, iar la CSJ, recursurile au fost soluționate în circa 6 luni. Procesele prelungite, deși nu constituie o tergiversare cronică, creează incertitudine și pot descuraja libera exprimare din teama de a nu provoca noi litigii. Mai mult, resursele financiare ale mass-mediei sunt afectate, din cauza costurilor pentru asistența juridică. Astfel, procesele judiciare îndelungate subminează capacitatea mass-mediei de a-și îndeplini rolul de informare a publicului, afectând pluralismul informațional.
- **57% din reclamanți au fost politicieni sau persoane cu funcții importante în stat**, care ar trebui să manifeste un grad mai mare de toleranță față de criticile din partea presei, conform [hotărârii explicative](#) a CSJ privind aplicarea legii privind libertatea de exprimare. Statutul și poziția lor socială pot crea un efect sporit de intimidare asupra presei. Ei trebuie să accepte activitatea mass-mediei, care este esențială pentru societate democratică. Dreptul de a formula acțiuni judiciare împotriva presei ar trebui exercitat în cazuri extrem de grave, pentru a evita transmiterea unui mesaj negativ societății, conform căruia libertatea de exprimare nu este apreciată sau protejată. Acțiunile legale nejustificate inițiate de politicieni și demnitari împotriva presei riscă să submineze democrația și să descurajeze activismul civic.
- **Despăgubirile solicitate sunt de 6 ori mai mari decât cele acordate de instanță.** În 19 cauze (51%), reclamanții au solicitat despăgubiri pentru prejudiciu moral, cu o valoare medie de 96,5 mii MDL. Totuși, instanțele de judecată au dispus acordarea prejudiciului moral doar în șase cazuri (16%), mărimea medie a despăgubirii fiind de 15 mii MDL.
- **7 din 10 din acțiuni au fost respinse**, ceea ce ne permite să constatăm că din start litigiile aveau mai degrabă scop de intimidare decât șanse reale de a contracara eforturi de defăimare.

Aceste constatări indică faptul că fenomenul SLAPP este prezent în Moldova. Jurnaliștii se confruntă cu procese care durează de trei ori mai mult decât media generală, multe din care fiind inițiate de politicieni și demnitari de stat, și sunt însoțite de pretenții pecuniare disproporționate. Aceste acțiuni constituie o amenințare gravă în adresa libertății de exprimare și subminează democrația în țară.

LEGIslația UE ANTI-SLAPP

Conștientizând pericolul fenomenului SLAPP asupra libertății de exprimare și democrației, la 11 aprilie 2024, Parlamentul European și Consiliul au adoptat [Directiva \(UE\) 2024/1069](#) privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică (SLAPP). Scopul acesteia este de a oferi protecție persoanelor fizice și juridice implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva cererilor neîntemeiate și procedurilor judiciare abuzive. Aceasta vizează în special organizațiile de media, incluzând jurnaliști, reporteri și bloggeri, dar și apărătorii drepturilor omului, activiști civici, cadre universitare, cercetători și artiști. Practic, orice persoană sau organizație care se implică în chestiuni de interes public beneficiază de protecția oferită de acest act.

Statele UE urmează să asigure transpunerea în legislația națională a acestei directive până la 7 mai 2026.

Cele mai importante garanții și măsuri de protecție oferite victimelor SLAPP sunt:

- Asigurarea posibilității ca pârâții să fie susținuți de către organizații, asociații, sindicate și alte entități, care au un interes în protejarea și promovarea drepturilor persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică (Art.9).
- Reglementarea posibilității ca pârâtul să solicite instanței de judecată obligarea reclamantului să depună o garanție pentru acoperirea tuturor cheltuielilor de judecată estimate (Art.10). În acest caz, până la începerea examinării cauzei în fond, reclamantul va trebui să asigure că toate cheltuielile suportate de pârât vor fi compensate, îndeosebi în cazul în care se va adeveri că acțiunea înaintată va fi catalogată drept SLAPP.
- Reglementarea posibilității ca pârâtul să poată solicita respingerea în procedură de urgență a acțiunilor vădit neîntemeiate și abuzive (Art.11). În acest caz, sarcina probațiunii că acțiunea nu este SLAPP cade pe seama reclamantului.
- Asigurarea faptului ca reclamantul va acoperi tot prejudiciul cauzat pârâtului, atât de ordin material, cât și moral (Art.14).
- Aplicarea anumitor sancțiuni rezonabile față de reclamantii care au înaintat acțiuni abuzive și vădit neîntemeiate împotriva persoanelor care au acționat în scopul mobilizării publice. Aceste sancțiuni ar putea să rezidă în obligarea plății despăgubirilor pentru prejudiciul suferit (Art.15).
- Stabilirea unui Registru public de evidență a tuturor cauzelor SLAPP. Cumularea și prelucrarea datelor dezagregate importante pentru înțelegerea și combaterea acestui fenomen (Art.20).

Un alt act european important în materia anti-SLAPP este [Recomandarea CM/Rec\(2024\)2](#) Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre privind combaterea SLAPP, adoptată la 5 aprilie 2024. Scopul acestui document este de a proteja dezbaterile publice și persoanele implicate în mobilizare publică. Aceasta oferă indicatori clari care permit identificarea acțiunilor SLAPP, subliniază efectele nocive ale acestora și propune soluții de contracarare.

Comitetul de Miniștri recomandă statelor membre să adopte o legislație solidă care să protejeze cetățenii implicați în mobilizarea publică. În cazul în care aceștia sunt vizați de procese judiciare, trebuie stabilite termene stricte pentru depunerea probelor și formularea cererilor, reducând riscul tergiversării și creșterii costurilor. Instanțele trebuie să aibă posibilitatea de a respinge rapid acțiunile SLAPP, cu obligația reclamantului de a demonstra că acestea nu sunt abuzive. Pârâții trebuie să aibă dreptul de a solicita garanții pentru acoperirea costurilor, iar cei afectați de SLAPP să fie recunoscuți ca victime, având dreptul la despăgubiri pentru toate daunele suportate. Comitetul a mai recomandat stabilirea unui mecanism eficient de penalizare a reclamantilor SLAPP, pentru a descuraja formularea acestui tip de acțiuni în viitor. A fost subliniată importanța ca aceste cauze să fie transparente și publice, precum și instituirea unui registru public național pentru monitorizarea fenomenului.

LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

Principalul act normativ național care reglementează raporturile privind exercitarea dreptului la libera exprimare, în echilibru cu respectarea dreptului la onoare, demnitate, reputație profesională, viață privată și de familie, este [Legea nr.64/2010 privind libertatea de exprimare](#).

Printre garanțiile indirecte care protejează libera exprimare a mass-mediei față de SLAPP ar fi:

- Reglementarea expresă a dreptului mass-mediei la libera exprimare și informare a publicului;
- Interzicerea cenzurii și consacarea libertății de a critica statul și exponenții săi;

- Asigurarea protecției anonimatului surselor de informare a mass-mediei;
- Stabilirea termenelor concise pentru înaintarea cererii prealabile și acțiunii judiciare;
- Reglementarea prezumțiilor favorabile pârâților în cazurile de defăimare;
- Obligatorietatea achitării taxelor de stat și de timbru în cazurile de defăimare, inclusiv pentru pretențiile materiale și morale;
- Stabilirea exonerării de la răspunderea materială a mass-mediei în cazul preluării cu bună credință a informației necorespunzătoare (protecția bunei credințe);

Prevederile menționate, deși susțin libertatea de exprimare și dezbaterile publice, nu sunt suficiente atunci când reclamantul este o persoană sau organizație cu resurse financiare semnificative. Garanțiile generale, cum ar fi taxele de stat și termenele restrânse, nu reușesc să împiedice reclamantii influenți să inițieze procese judiciare lungi și obositoare, menite să intimideze și să reducă la tăcere presa incomodă.

Astfel de acțiuni, chiar și fără șanse de succes, pot dispersa resursele și energia pârâților, cauzându-le stres financiar, psihologic și profesional. Jurnaliștii, preocupați de costurile juridice și de incertitudinea prelungită, își văd activitatea perturbată, fiind împiedicați să abordeze subiecte de interes public crucial, precum corupția sau abuzul de putere. Din teama de a nu fi implicați în și mai multe procese sau de a fi obligați să plătească despăgubiri, unele mass-media se pot autocenzura, evitând subiectele sensibile. Aceasta reprezintă o amenințare la adresa societății, fapt ce evidențiază necesitatea dezvoltării unei legislații naționale anti-SLAPP, care să protejeze mass-media de procese lungi, extenuante și costisitoare.

Astfel, propunem completarea Legii nr.64/2010 privind libertatea de exprimare, cu un mecanism care să permită examinarea rapidă a acțiunilor abuzive și nefondate în cazurile de defăimare, oferind instanțelor posibilitatea de a sancționa ulterior reclamantii.

TEXTUL DE COMPLETARE A LEGII NR.64/2010 CU PRIVIRE LA LIBERTATEA DE EXPRIMARE

„Articolul 22¹. Constatarea caracterului abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii

- (1) *Până la finalizarea examinării fondului cauzei, pârâtul poate înainta un demers cu privire la constatarea caracterului abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii cu privire la defăimare și recuperarea din contul reclamantului a tuturor cheltuielilor de judecată suportate.*
- (2) *Demersul este examinat de instanța de judecată în cadrul unei ședințe publice, cu participarea părților, în termen de 30 de zile de la depunere. Neprezentarea nemotivată a reclamantului în ședința de judecată nu împiedică examinarea demersului în lipsa acestuia.*
- (3) *Criteriile pentru aprecierea caracterului abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii cu privire la defăimare sunt:*
 - a) *persistă un dezechilibru de putere dintre reclamant și pârât, manifestat prin faptul că reclamantul dispune de resurse materiale considerabile sau deține o funcție importantă în stat, sau desfășoară activitate politică;*
 - b) *reclamantul sau reprezentantul acestuia se implică în acte de intimidări, hărțuiri sau amenințări, sau au un istoric de astfel de comportament;*
 - c) *acțiunea este însoțită de atacuri publice aferente din partea reclamantului sau reprezentantului acestuia sau altor persoane afiliate lui, menite să intimideze sau să discrediteze pârâtii, sau să sustragă atenția societății de la chestiunea de interes public abordată de pârât;*
 - d) *reclamantul nu indică expres în cererea de chemare în judecată toate aspectele prevăzute în art.18 alin.(2) și art.24 alin.(1) din prezenta lege;*

- e) *la prima examinare, argumentele invocate de către reclamant par a fi declarative și nefondate;*
 - f) *pretențiile pecuniare formulate de către reclamant sunt disproporționate și nerezonabile în raport cu pretinsul drept lezat;*
 - g) *reclamantul folosește tactici procedurale de tergiversare a procesului, precum ar fi, în special, înaintarea solicitărilor abuzive și repetate privind efectuarea expertizei, audierea martorilor / expertului / specialistului, amânarea ședințelor de judecată, recuzarea judecătorilor, precum și altor participanți la proces;*
 - h) *acțiunea este înaintată mai mult împotriva persoanelor fizice concrete, decât împotriva organizației;*
 - i) *reclamantul refuză soluționare pe cale amiabilă a litigiului;*
- (4) *Lista criteriilor redată în alin.(3) nu este exhaustivă. Alte circumstanțe similare pot fi luate în considerare pentru a determina caracterul abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii. Întrunirea unui număr cât mai mare de criterii în cadrul unei cauze, denotă că acțiunea este abuzivă și vădit neîntemeiată.*
- (5) *Sarcina probațiunii cu privire la faptul că acțiunea nu este abuzivă și vădit neîntemeiată îi revine reclamantului. Pârâtul trebuie să probeze întrunirea a cât mai multor criterii prevăzute la alin.(3), sau altor circumstanțe care să probeze caracterul abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii.*
- (6) *Instanța de judecată se pronunță asupra demersului prin încheiere motivată.*
- (7) *În cazul respingerii demersului, judecarea cauzei continuă în procedură contencioasă, de către aceeași instanță. Încheierea de respingere a demersului nu este susceptibilă de atac. Înaintarea unui demers similar repetat va fi posibilă doar în cazul apariției unor circumstanțe noi importante și relevante, despre care pârâtul a fost în imposibilitate anterior să cunoască.*
- (8) *Admiterea demersului are ca efect constatarea caracterului abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii și scoaterea cererii de pe rol. Prin derogare de la art.268 alin.(3) din Codul de procedură civilă, scoaterea cererii de pe rol exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeuri.*
- (9) *Odată cu admiterea demersului instanța de judecată poate dispune, la cererea expresă și argumentată a pârâtului, recuperarea din contul reclamantului a tuturor cheltuielilor de judecată suportate.*
- (10) *Instanța de judecată poate aplica din oficiu reclamantului o sancțiune pecuniară sub formă de amendă în mărime de la 100 la 250 unități convenționale pentru înaintarea unei acțiuni abuzive și vădit neîntemeiate privind defăimarea. Amenda se stabilește în unități convenționale. O unitate convențională constituie 50 de lei. Amenda se încasează din contul reclamantului și se virează în bugetul de stat. Amenda se execută potrivit prevederilor Codului administrativ.*
- (11) *Încheierea de admitere a demersului este susceptibilă de atac cu recurs la curtea de apel competentă, în termen de 15 zile de la comunicarea încheierii.*
- (12) *Instanța de recurs, după ce examinează recursul împotriva încheierii, este în drept:*
- a) *să respingă recursul și să mențină încheierea;*
 - b) *să admită recursul și să caseze integral încheierea, restituind cauza spre rejudecare, în alt complet de judecată.*
- (13) *În cadrul rejudecării cauzei pârâtul nu poate înainta un demers similar repetat cu privire la constatarea caracterului abuziv și vădit neîntemeiat al acțiunii, decât dacă au apărut*

circumstanțe noi importante și relevante, despre care pârâțul a fost în imposibilitate anterior să cunoască.”

Modificările propuse nu necesită ajustarea Codului de procedură penală, întrucât art. 267 lit. m) permite scoaterea cererii de pe rol pentru alte motive prevăzute de lege.

Mecanismul propus va proteja eficient libertatea de exprimare a mass-media, prevenind abuzurile menite să intimideze și să reducă la tăcere jurnaliștii. Instanțele vor putea respinge rapid procesele nefondate și abuzive, ceea ce va reduce presiunea asupra sistemului judiciar și va economisi resurse. Sancționarea pecuniară a reclamanților care inițiază astfel de acțiuni va descuraja utilizarea justiției ca mijloc de intimidare, întărind dreptul cetățenilor la informare și garantând o presă liberă – elemente esențiale pentru o democrație sănătoasă.

Vă rugăm să nu ezitați să ne contactați pentru orice clarificări suplimentare.

Cu respect,

Ilie CHIRTOACĂ



Președinte CRJM