

**NOTA DE FUNDAMENTARE**  
**a proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative**  
**(combaterea procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice)**

<b>1. Denumirea autorului proiectului</b>
Proiectul de lege a fost elaborat de Ministerul Justiției.
<b>2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului</b>
<b>2.1. Temeiul legal și sursa proiectului</b>
Proiectul are drept scop implementarea: <ul style="list-style-type: none"><li>a) acțiunii nr. 5.5. din Capitolul III „Drepturile Fundamentale” al Foii de parcurs privind „Statul de drept”, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 275/2025;</li><li>b) acțiunii 7.1. din Capitolul III „Rolul societății civile” al Foii de parcurs privind „Funcționarea Instituțiilor Democratice” aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 276/2025;</li><li>c) acțiunilor nr. 30 și 31 din Capitolul 23 al Programului național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025-2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025.</li></ul>
<b>2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor normative</b>
<p>În ultimii ani, atât la nivel european, cât și în Republica Moldova, se atestă o creștere îngrijorătoare a unui fenomen juridic nociv: utilizarea sistemului de justiție ca armă împotriva persoanelor care se implică în dezbateri de interes public. Aceste acțiuni – cunoscute sub acronimul SLAPP (eng. <i>Strategic Lawsuits Against Public Participation</i>; rom. acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice) – vizează în mod frecvent jurnaliști de investigație, apărători ai drepturilor omului, activiști civici, avertizori de integritate sau organizații neguvernamentale.</p> <p>Spre deosebire de litigiile civile legitime, inițiate pentru a proteja cu bună-credință un drept încălcat (e.g., dreptul la respectul onoarei, demnității și reputației profesionale), procedurile de tip SLAPP sunt caracterizate printr-un dezechilibru major de putere și resurse financiare între reclamant (adesea persoane publice influente, politicieni sau corporații) și pârât. Reclamantul nu urmărește în mod real obținerea unei hotărâri judecătorești favorabile, ci scopul său principal este de a</p>

intimida, hărțui și epuiza financiar și psihologic persoana vizată, folosind însăși durata, complexitatea și costurile procedurii judiciare ca instrument de pedeapsă.

Efectul generat de aceste proceduri abuzive nu se limitează doar la victima directă, ci produce un „efect de descurajare” (eng. *chilling effect*) generalizat la nivelul întregii societăți. Teama de a fi antrenat în procese lungi și costisitoare, cu pretenții de despăgubiri exorbitante, duce la autocenzură, limitând pluralismul, transparența și tragerea la răspundere a persoanelor cu funcții de decizie, elemente vitale pentru un stat de drept.

Pentru a combate această amenințare sistemică, la nivel european au fost adoptate o serie de instrumente juridice esențiale menite să stopeze acest fenomen și să ofere protecție victimelor. Printre cele mai importante se numără Directiva (UE) 2024/1069 a Parlamentului European și a Consiliului, Recomandarea Comisiei (UE) 2022/758 și Recomandarea CM/Rec(2024)2 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului European. Aceste acte trasează standardele și mecanismele pe care statele trebuie să le implementeze pentru a garanta un spațiu civic sigur.

În prezent, legislația Republicii Moldova nu este adaptată pentru a face față acestui fenomen atipic. Instanțele de judecată examinează aceste cereri după regulile generale de procedură, care sunt construite pe prezumția bunei-credințe a reclamantului și pe garantarea unui proces complet.

Mecanismele generale existente pentru sancționarea abuzului de drept procesual intervin, de regulă, la sfârșitul procesului, prin respingerea acțiunii ca neîntemeiată și eventuala compensare a cheltuielilor de judecată. Însă, în cazurile SLAPP, acest lucru este insuficient și tardiv. Faptul că victima este obligată să se apere ani de zile în instanță înseamnă că reclamantul și-a atins deja scopul de hărțuire și epuizare a resurselor acesteia. Judecătorul nu dispune în prezent de pârghiile procedurale necesare pentru a identifica și a stopa rapid o astfel de acțiune abuzivă înainte ca ea să producă daune ireversibile pârâtului.

Prin urmare, este imperioasă instituirea unui cadru normativ special, derogatoriu de la dreptul comun, care să ofere instanțelor de judecată instrumente procedurale puternice (cauțiuni, respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate), precum și să ofere victimelor remedii eficiente și disuasive (recuperarea integrală a cheltuielilor, sancționarea aspră a abuzatorului prin amenzi).

### **3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse**

Obiectivul prezentului proiect de lege constă în transpunerea deplină în legislația națională a Directivei (UE) 2024/1069, ținând cont de Recomandarea Comisiei (UE) 2022/758 și Recomandarea CM/Rec(2024)2 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului European.

### **3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

În vederea realizării obiectivului urmărit, prezentul proiect de lege propune operarea modificărilor în următoarele acte normative:

- a) Legea nr. 64/2010 cu privire la libertatea de exprimare;
- b) Codul contravențional nr. 218/2008;
- c) Legea nr. 198/2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat;
- d) Legea taxei de stat nr. 213/2023; și
- e) Codul de procedură civilă nr. 225/2003.

În continuare sunt explicate detaliat principalele prevederi ale proiectului, pentru stabilirea sensului exact al normelor juridice propuse.

Se va reține că, în conformitate cu art. 71 alin. (4) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, la interpretarea actului normativ se ține cont de nota de fundamentare care însoțește proiectul actului normativ și de alte documente care permit identificarea voinței autorității publice care a adoptat actul normativ. Astfel, la interpretarea prevederilor legale propuse se va ține cont de prezenta notă de fundamentare.

De asemenea, pornind de la faptul că prezentul proiect transpune integral Directiva (UE) 2024/1069 și operaționalizează, în același timp, standardele înaintate în Recomandarea Comisiei (UE) 2022/758 și Recomandarea CM/Rec(2024)2 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului European, la interpretarea normelor propuse se va ține cont de:

- a) preambulul și obiectivele Directivei (UE) 2024/1069;
- b) jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene relevantă pentru libertatea de exprimare, cooperarea judiciară în materie civilă și protecția efectivă a drepturilor fundamentale;
- c) jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la art. 10 și art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

### **LEGEA CU PRIVIRE LA LIBERTATEA DE EXPRIMARE**

Modificările aduse Legii nr. 64/2010 se rezumă la:

- a) introducerea noțiunilor de „*mobilizare publică*” și „*proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice*”;
- b) introducerea unei noi secțiuni în Capitolul III al legii, care va reglementa:

- 1) procedura de respingere a cererilor vădit neîntemeiate;
- 2) remediile aplicate de instanțele de judecată în cazul constatării caracterului abuziv al procedurilor judiciare împotriva mobilizării publice, precum și
- 3) protecția împotriva hotărârilor judecătorești străine.

### **„Mobilizarea publică”**

Prezenta lege introduce mecanisme de protecție a mobilizării publice. Mobilizarea publică reprezintă efectuarea oricărei declarații sau desfășurarea oricărei activități de către persoane fizice sau juridice, în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare, a libertății artelor și științelor sau a libertății de întrunire și de asociere, precum și acțiunile pregătitoare, de sprijinire sau de asistență direct legate de acestea, și care privește o chestiune de interes public.

Această noțiune este definită în sens larg, pentru a acoperi nu doar exprimarea finală a unei opinii, ci întregul lanț de activități prin care o persoană contribuie la dezbaterea publică privind o chestiune de interes public.

Definiția noțiunii de „mobilizare publică” este constituită din șase elemente interpretative. Astfel, fiecare dintre aceste elemente va fi examinată pe rând:

- 1) *„efectuarea oricărei declarații”* – această formulare include comunicarea de idei, opinii, informații, evaluări, critici, avertismente, investigații jurnalistice, materiale audiovizuale, postări online, comunicate, luări de poziție publice și orice altă formă de exprimare;
- 2) *„desfășurarea oricărei activități”* – noțiunea nu se limitează la exprimarea verbală sau scrisă, ci include activități precum participarea la proteste, organizarea campaniilor civice, efectuarea investigațiilor, colectarea datelor, monitorizarea autorităților, reprezentarea intereselor unor grupuri sau susținerea unor cauze publice;
- 3) *„de către persoane fizice sau juridice”* – protecția nu aparține exclusiv jurnaliștilor sau organizațiilor neguvernamentale, ci oricărei persoane fizice sau juridice care participă legitim la o dezbatere publică, inclusiv sindicatelor, asociațiilor profesionale, fundațiilor, instituțiilor academice sau entităților artistice;
- 4) *„în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare, a libertății artelor și științelor sau a libertății de întrunire și de asociere”* – proiectul ancorează expres noțiunea în libertățile fundamentale relevante pentru o societate democratică. Prin urmare, protecția vizează nu doar presa clasică, ci și cercetarea, creația artistică, activitatea asociativă și formele colective de exprimare;

- 5) „*precum și acțiunile pregătitoare, de sprijinire sau de asistență direct legate de acestea*” – această componentă este esențială, deoarece procedurile SLAPP pot viza și persoane care nu sunt autorii materiali ai unei publicații sau ai unei declarații, dar contribuie direct la realizarea mobilizării publice, de exemplu editori, producători, tipografii, furnizori de servicii, moderatori, organizatori, voluntari, experți, avocați, reprezentanți ai organizațiilor de sprijin ori membri ai familiei implicați în susținerea logistică;
- 6) „*și care privește o chestiune de interes public*” – nu orice litigiu născut dintr-o afirmație publică intră automat în domeniul anti-SLAPP. Este necesar ca activitatea sau declarația să privească o chestiune de interes public, noțiune care, potrivit art. 2 din Legea nr. 64/2010, reprezintă interesul societății (și nu simpla curiozitate a indivizilor) față de evenimentele ce țin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau față de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societății sau al unei părți a ei.

În vederea stabilirii faptului dacă o chestiune ar fi de „*interes public*” se va ține cont de raționamentele expuse detaliat în Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 iunie 2014 în cauza *Couderc și Hachette Filipacchi Associés împotriva Franței (40454/07)*, paragrafele 97-103.

În această hotărâre, Curtea a subliniat că definirea a ceea ce poate constitui un subiect de interes public va depinde de circumstanțele fiecărui caz. Interesul public se referă la chestiuni care afectează publicul într-o asemenea măsură, încât acesta să manifeste un interes în mod legitim, care îi atrage atenția sau care îl privește într-o măsură semnificativă, în special pentru că afectează bunăstarea cetățenilor sau viața comunității. Acesta este și cazul chestiunilor apte să dea naștere unor controverse considerabile, care privesc o problemă socială importantă sau care implică o problemă cu privire la care publicul ar avea un interes să fie informat. Interesul public nu poate fi redus la setea publicului de informații despre viața privată a altora sau la dorința atingerii unei audiențe bazate pe senzații tari sau chiar pe indecență. Pentru a se stabili dacă publicarea se referă la un subiect de o importanță generală, este necesar să se evalueze publicarea ca întreg, având în vedere contextul în care apare.

Pot constitui, cu titlu exemplificativ, chestiuni de interes public subiectele care vizează:

- drepturile fundamentale, sănătatea publică, siguranța, mediul sau clima;

- activitățile unei persoane fizice sau juridice care este o persoană publică din sectorul public sau privat;
- chestiunile examinate de un organ legislativ, executiv sau judiciar sau orice alte proceduri oficiale;
- acuzațiile de corupție, fraudă, sau referitoare la orice altă infracțiune, sau la contravenții în legătură cu astfel de fapte.

### ***„Proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice”***

Definiția acestei noțiuni este nucleul conceptual al proiectului. Ea conține trei elemente de fond și o listă de indicii.

**Primul element de fond** constă în faptul că procedura „*nu este inițiată pentru a invoca sau a exercita în mod real un drept*”. Aceasta nu înseamnă că reclamantul nu invocă formal un drept, ci faptul că, din perspectiva finalității reale a demersului, litigiul este instrumentalizat. Cu alte cuvinte, forma juridică a cererii ascunde un scop extra-procesual de intimidare sau sancționare.

**Al doilea element de fond** constă în „*scopul principal*” al procedurii, și anume prevenirea, restricționarea sau sancționarea mobilizării publice. Utilizarea sintagmei „*scop principal*” este importantă, deoarece în practică pot exista situații mixte, în care reclamantul urmărește formal și un avantaj procesual, însă finalitatea dominantă rămâne reducerea la tăcere a pârâtului.

**Al treilea element de fond** constă în faptul că „*în cadrul procedurii sunt formulate cereri neîntemeiate*”. Nu orice proces introdus de rea-credință este automat un SLAPP. Este necesară existența caracterului nefondat al pretențiilor, care, coroborat cu scopul abuziv, permit activarea garanțiilor speciale. După cum se expune în recitalul 29 din Directiva (UE) 2024/1069, cererile formulate în cadrul procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice pot fi **total sau parțial neîntemeiate**. Aceasta înseamnă că o cerere nu trebuie în mod necesar să fie total neîntemeiată pentru ca procedura să fie considerată abuzivă. De exemplu, chiar și o încălcare minoră a drepturilor referitoare la personalitate care ar putea da naștere unei cereri de despăgubiri moderate în temeiul dreptului aplicabil poate fi abuzivă în cazul în care se solicită o sumă sau un remediu vădit excesiv. **Pe de altă parte, în cazul în care reclamantul formulează în cadrul unei proceduri judiciare cereri care sunt întemeiate, o astfel de procedură nu ar trebui considerată abuzivă în sensul prezentei legi.**

Este importantă clarificarea faptului că, în cazul în care cererea este „*vădit neîntemeiată*”, aceasta trebuie să fie din start respinsă rapid la faza pregătirii cauzei pentru dezbateri judiciare, în conformitate cu subsecțiunea a 2-a. Dimpotrivă, în cazul în care cererea nu poate fi calificată, de la început, ca „*vădit neîntemeiată*”, dar

se dovedește ulterior neîntemeiată în urma examinării fondului cauzei, remediile prevăzute în subsecțiunea a 3-a devin incidente numai în măsura în care din ansamblul circumstanțelor rezultă și caracterul abuziv al procedurii (*i.e.*, toate cele trei elemente de fond).

Pe lângă elementele de fond ale acestei definiții, prevederea oferă o listă a indicilor care relevă caracterul abuziv al procedurii judiciare. Lista indicilor are rol orientativ. Ea nu instituie o enumerare exhaustivă și nici nu transformă fiecare element, luat izolat, într-o probă definitivă a caracterului abuziv. În acest sens, instanța trebuie să analizeze ansamblul circumstanțelor cauzei.

a) *Existența unui dezechilibru de putere între părți*

Acest indice se referă la disproporția relevantă de resurse economice, instituționale, politice, mediatice ori organizaționale dintre reclamant și pârât. Dezechilibrul nu este, prin el însuși, ilicit și nici suficient pentru a demonstra existența unui SLAPP. Totuși, atunci când un actor cu putere economică sau instituțională superioară folosește procesul pentru a pune presiune asupra unei persoane cu resurse limitate, dezechilibrul capătă relevanță juridică. El explică de ce simpla povară procesuală poate deveni, în sine, o formă de sancțiune.

b) *Natura disproporționată, excesivă sau nerezonabilă a cererii ori a unei părți a acesteia, inclusiv valoarea excesivă a litigiului*

Acest indice vizează situațiile în care pretențiile formulate depășesc, în mod vădit, ceea ce ar fi rezonabil pentru apărarea unui drept pretins încălcat. De exemplu, solicitarea unor despăgubiri exorbitante, fără o justificare plauzibilă în raport cu prejudiciul invocat, formularea unor capete de cerere inutile ori vădit punitive sau cumularea unor pretenții incompatibile ori speculative pot releva că procesul servește mai curând intimidării decât soluționării unui litigiu autentic.

c) *Existența unor proceduri multiple inițiate de reclamant sau de părți asociate acestuia în legătură cu chestiuni similare*

Acest indice surprinde tehnica „hărțuirii prin litigii multiple”. În practică, reclamantul sau entități afiliate pot introduce mai multe acțiuni împotriva aceleiași persoane ori a unor persoane conexe, pornind de la aceeași investigație, de la aceeași afirmații sau de la aceeași campanie civică.

Multiplicarea procedurilor sporește costurile apărării și fragmentează rezistența procesuală a pârâtului, fiind aptă să genereze un efect de intimidare chiar și atunci când fiecare acțiune, luată separat, pare formal admisibilă.

- d) *Acțiuni de intimidare, hărțuire sau amenințări din partea reclamantului ori a reprezentanților săi, înainte sau în timpul procedurilor, precum și conduita similară a reclamantului în cauze similare sau concurente*

Acest indice permite instanței să privească litigiul în contextul său factual complet. Caracterul abuziv al procesului poate fi confirmat de notificări agresive, avertismente publice sau private, amenințări cu ruina financiară, campanii de denigrare, presiuni extrajudiciare ori un tipar comportamental repetitiv al reclamantului în raport cu alte persoane care au criticat sau investigat activitatea acestuia.

- e) *Utilizarea cu rea-credință a unor tactici procedurale precum întârzierea procedurilor, alegerea frauduloasă sau abuzivă a unei instanțe mai favorabile ori renunțarea cu rea-credință la judecată într-o etapă ulterioară a procedurilor*

Acest indice vizează abuzul de drept procesual. El include, spre exemplu, depunerea repetată de cereri inutile, modificări strategice ale pretențiilor, prezentarea tardivă și fragmentată a argumentelor pentru prelungirea procesului, sesizarea unor instanțe fără legătură rezonabilă cu litigiul, precum și renunțarea la judecată după ce pârâtul a fost deja constrâns să suporte costuri semnificative de apărare. Sintagma „cu rea-credință” este esențială: nu orice eroare procedurală sau alegere litigioasă contestabilă este abuzivă, ci doar acea conduită instrumentală orientată spre presiune și epuizare.

### **Secțiunea a 3-a – Cererile vădit neîntemeiate și procedurile judiciare abuzive împotriva mobilizării publice**

#### **Subsecțiunea 1 – Dispoziții generale**

##### *Articolul 34 – Obiectul și domeniul de aplicare*

Spre deosebire de directivă, proiectul nu limitează aplicarea secțiunii la litigiile cu implicații transfrontaliere, ci o extinde la toate litigiile civile relevante, inclusiv la

cele interne. O asemenea opțiune este permisă de caracterul de armonizare minimă al directivei și este expres încurajată de Recomandarea Comisiei (UE) 2022/758.

Alineatul (1) stabilește obiectul reglementării: instituirea unor garanții împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive în litigii civile inițiate împotriva persoanelor fizice și juridice ca urmare a implicării acestora în acțiuni de mobilizare publică. **Astfel, legătura dintre litigiu intentat și mobilizarea publică este condiția materială esențială a aplicabilității prezentei secțiuni.**

Alineatul (2) precizează că secțiunea se aplică acțiunilor civile care fac obiectul unei proceduri civile, inclusiv cererilor reconvenționale și procedurilor care au ca obiect măsuri de asigurare. Această formulare urmărește să împiedice eludarea mecanismului anti-SLAPP prin utilizarea unor instrumente procedurale accesorii. Protecția nu trebuie limitată doar la acțiunea principală, deoarece presiunea asupra pârâtului poate fi exercitată și prin cereri reconvenționale sau prin măsuri asigurătorii.

Alineatul (3) adaptează terminologia la ipoteza cererii reconvenționale, stabilind că referințele la „reclamant” și „pârât” din cadrul subsecțiunii se aplică, *mutatis mutandis*, părților relevante din cadrul cererii reconvenționale. Norma este necesară pentru asigurarea coerenței soluțiilor legale în cazul poziției procesuale inversate a părților.

Alineatul (4), la rândul său, enumeră exceptările de la aplicarea secțiunii. Astfel, mecanismele anti-SLAPP nu se aplică în cazul:

- a) procedurile de contencios administrativ;
- b) procedurile guvernate de prevederile Legii nr. 1545/1998 și ale Legii nr. 87/2011
- c) arbitrajului;
- d) procesele penale, inclusiv acțiunile civile din cadrul acestora.

Aceste excluderi reproduc logica Directivei (UE) 2024/1069 și urmăresc păstrarea unei delimitări clare față de alte materii procedurale.

### *Articolul 35 – Cererile de garanții procesuale*

Alineatul (1) consacră catalogul celor trei categorii de cereri pe care pârâtul le poate formula în vederea declanșării măsurilor anti-SLAPP:

- a) depunerea unei cauțiuni;
- b) respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate;
- c) aplicarea remediilor în caz de proceduri judiciare abuzive.

Formula legislativă este importantă deoarece confirmă că cele trei mecanisme sunt distincte, dar complementare. Ele pot funcționa separat sau cumulativ, în funcție de specificul cauzei.

Alineatul (2) stabilește că aceste cereri se judecă de urgență și în mod prioritar. Reglementarea caracterului urgent este esențială. În materie anti-SLAPP, întârzierea soluționării echivalează, în practică, cu negarea protecției, deoarece efectul util al mecanismului constă tocmai în reducerea rapidă a poverii procesuale.

Alineatul (3) prevede că renunțarea totală sau parțială la acțiune, modificarea temeiului sau obiectului acțiunii, precum și mărirea ori micșorarea cuantumului pretențiilor nu împiedică aplicarea remediilor din subsecțiunea a 3-a. Norma are o funcție anti-eluzivă. Ea împiedică reclamantul să evite consecințele conduitei abuzive prin retragerea strategică a acțiunii după ce a produs deja costuri și prejudicii.

#### *Articolul 36 – Susținerea pârâtului în cadrul procedurii judiciare*

Această dispoziție transpune ideea potrivit căreia apărarea împotriva SLAPP are și o dimensiune de interes public. Persoanele vizate de astfel de acțiuni nu sunt afectate doar individual, or, cauza lor poate avea relevanță pentru libertatea presei, pentru societatea civilă și pentru alte libertăți democratice.

Textul permite asociațiilor obștești, sindicatelor și altor entități constituite potrivit legii, care au un interes legitim în apărarea drepturilor sau intereselor persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică, să sprijine apărarea pârâtului ori să depună înscrisuri la dosarul cauzei, cu acordul pârâtului. Reglementarea valorifică expertiza organizațiilor specializate și permite instanței să beneficieze de informații suplimentare relevante pentru aprecierea dimensiunii publice a litigiului.

#### *Articolul 37 – Cauțiunea*

Alineatul (1) permite instanței, la cererea motivată a pârâtului, să oblige reclamantul la depunerea unei cauțiuni care să acopere cheltuielile de judecată estimate și să asigure plata de despăgubiri pentru prejudiciul potențial cauzat prin introducerea cererii. Finalitatea normei este dublă:

- a) protejarea pârâtului împotriva costurilor imediate generate de un litigiu potențial abuziv;
- b) descurajarea introducerii unor acțiuni speculative sau represive.

Norma precizează că cheltuielile estimate pot include cheltuielile de asistență juridică și reprezentare, precum și orice alte cheltuieli efectuate pentru buna desfășurare a procesului.

Alineatul (2) reglementează căile de atac împotriva încheierilor privind cauțiunea, într-un mod diferențiat, astfel încât să se mențină un echilibru între celeritate și dreptul la control judiciar.

Alineatul (3) stabilește sancțiunea nedeunerii cauțiunii – scoaterea cererii de pe rol. Iar alineatul (4) prevede restituirea totală sau parțială a cauțiunii prin hotărârea asupra fondului. Ansamblul normei transformă cauțiunea într-un instrument efectiv.

### **Subsecțiunea a 2-a – Respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate**

În cadrul procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice, respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate trebuie să fie unul din principalele mecanisme de apărare anti-SLAPP.

Este de remarcat că Directiva (UE) 2024/1069 nu oferă o definiție expresă a conceptului de „cerere vădit neîntemeiată”. Lipsa unei definiții exhaustive reprezintă o opțiune normativă deliberată a legiuitorului european. O asemenea abordare urmărește să păstreze marja necesară de apreciere a instanței de judecată, astfel încât identificarea acestor cereri să se realizeze prin raportare la circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, iar nu prin aplicarea rigidă a unei formule abstracte și închise. În materia litigiilor intentate împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică, formele prin care se poate manifesta caracterul vădit neîntemeiat al unei cereri sunt diverse, iar o definiție legală excesiv de strictă ar risca fie să restrângă nejustificat posibilitatea instanței de a interveni prompt, fie să nu surprindă varietatea tacticilor procesuale prin care asemenea acțiuni pot fi utilizate în scop de intimidare sau reducere la tăcere.

Totuși, conceptul juridic de „vădit neîntemeiat” nu este un concept nou pentru legislația procesual-civilă a Republicii Moldova. Codul de procedură civilă folosește această sintagmă în mai multe articole și, în special, la articolul 433 alineatul (1) litera f), care prevede că o cerere de recurs este inadmisibilă în cazul în care „*recursul este vădit neîntemeiat*”.

Importanța acestei prevederi din Codul de procedură civilă în raport cu prezentul proiect de lege constă în faptul că această prevedere a fost obiectul unei excepții de neconstituționalitate examinate de Curtea Constituțională. Astfel, în Decizia de inadmisibilitate nr. 33/2024, Înalta Curte a statuat următoarele:

„26. Curtea reține că, potrivit practicii Curții Europene a Drepturilor Omului, este vădit neîntemeiată orice cerere care, în urma examinării preliminare a conținutului acesteia, deși îndeplinește toate condițiile formale de admisibilitate, nu indică la nicio încălcare a drepturilor garantate de Convenția Europeană, fără a trece la stadiul formal al

examinării fondului cauzei (a se vedea §§ 348, 362 din Ghidul practic cu privire la condițiile de admisibilitate).”<sup>1</sup>

Astfel, la interpretarea sintagmei „*cereri vădit neîntemeiate*”, se va ține cont, prin analogie, *mutatis mutandis*, de criteriile relevante stabilite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Aceste criterii au fost expuse într-o formă sintetizată în Ghidul practic cu privire la condițiile de admisibilitate:

- 1) lipsa aparentă sau evidentă a unei încălcări;
- 2) capete de cerere nesuținute: lipsa probelor;
- 3) capete de cerere confuze sau fanteziste.

#### *Articolul 38 – Cererea de respingere rapidă*

Alineatul (1) recunoaște dreptul pârâtului de a solicita, până la începerea dezbaterilor judiciare în primă instanță, respingerea rapidă a cererii de chemare în judecată sau a cererii reconvenționale ca vădit neîntemeiată. Alegerea acestui moment procesual este determinată de faptul că în faza pregătirii cauzei pentru dezbateri judiciare se realizează prezentarea tuturor probelor, precum și constatarea circumstanțelor care au importanță pentru soluționarea cauzei. Astfel, caracterul „*vădit neîntemeiat*” al unei cereri trebuie să rezulte înaintea dezbaterilor judiciare.

Alineatul (2) impune ca cererea de respingere rapidă să cuprindă circumstanțele din care rezultă că acțiunea are legătură cu implicarea pârâtului în acțiuni de mobilizare publică. Prin această exigență se asigură că mecanismul nu este utilizat în afara sferei sale materiale. Pârâtul trebuie să demonstreze conexiunea litigiului cu exercitarea libertăților protejate și cu o chestiune de interes public.

Alineatul (3) prevede expres că pârâtul nu este obligat să probeze netemeinicia pretențiilor reclamantului. Aceasta este una dintre cele mai importante garanții ale proiectului. În logica procedurii anti-SLAPP, sarcina de a demonstra că acțiunea are un minimum de fundament revine reclamantului, deoarece el este autorul pretenției și cel care a activat puterea coercitivă a statului prin sesizarea instanței.

#### *Articolul 39 – Procedura de examinare a cererii de respingere rapidă*

Acest articol configurează procedura propriu-zisă de examinare a cererii de respingere rapidă.

Alineatul (1) stabilește, ca regulă generală, caracterul scris al procedurii. Soluția servește celerității și reduce costurile procedurale. În același timp, alineatul (2) permite instanței să citeze participanții ori să admită examinarea în ședință publică atunci când apreciază că dezbaterile sunt necesare. Prin urmare, instanța își

<sup>1</sup> Ghidul practic cu privire la condițiile de admisibilitate:  
[https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Admissibility\\_guide\\_ROM](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Admissibility_guide_ROM)

păstrează marja de apreciere pentru a garanta contradictorialitatea și un proces echitabil.

Alineatul (3) instituie obligația instanței de a comunica reclamantului cererea și înscrisurile și de a-i acorda un termen de cel mult 15 zile pentru prezentarea poziției. Termenul scurt este justificat de exigența răspunsului rapid, dar este suficient pentru a permite reclamantului să-și motiveze acțiunea.

Alineatul (4) consacră repartizarea sarcinii probei: reclamantului îi revine obligația de a demonstra că cererea sa nu este în mod vădit neîntemeiată. În acest scop, el trebuie să arate motivele de fapt și de drept și să indice probele pe care se întemeiază. Această soluție nu răstoarnă principiile generale ale procesului civil, ci le particularizează pentru contextul anti-SLAPP. Ea reflectă ideea că, atunci când un litigiu amenință libertatea de exprimare și participarea la dezbaterile publice, reclamantul trebuie să justifice de la început, în mod plauzibil și concret, folosirea procesului civil.

Alineatul (5) clarifică faptul că neprezentarea poziției de către reclamant nu blochează examinarea. Prin aceasta se previne tergiversarea procedurii.

Alineatul (6) impune un termen maximal de o lună pentru soluționarea cererii și pronunțarea soluției. Norma este esențială pentru efectul util al întregului mecanism.

Alineatul (7) prevede că, dacă cererea principală sau reconvențională este vădit neîntemeiată, instanța o respinge total sau parțial prin hotărâre supusă apelului. Alineatul (8) stabilește că, dacă cererea de respingere rapidă este neîntemeiată, aceasta se respinge prin încheiere, supusă recursului în termen de 15 zile de la comunicare.

#### *Articolul 40 – Respingerea rapidă din oficiu*

Această dispoziție permite instanței să intervină din proprie inițiativă atunci când, la etapa pregătirii cauzei pentru dezbateri judiciare, observă indicii ale caracterului vădit neîntemeiat al cererii. Soluția este justificată de interesul public implicat în prevenirea folosirii abuzive a justiției. În același timp, textul respectă contradictorialitatea, întrucât obligă instanța să pună chestiunea în discuția părților și să acorde reclamantului un termen pentru prezentarea poziției.

### **Subsecțiunea a 3-a – Remediile în cazul procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice**

După cum s-a remarcat anterior, în cazul în care cererea este „vădit neîntemeiată”, aceasta trebuie să fie din start respinsă rapid la faza pregătirii cauzei pentru dezbateri judiciare, în conformitate cu subsecțiunea a 2-a. În cazul în care

cererea nu poate fi calificată, de la început, ca „*vădit neîntemeiată*”, dar se dovedește ulterior neîntemeiată în urma examinării fondului cauzei, devin incidente remediile prevăzute în subsecțiunea a 3-a, în măsura în care din ansamblul circumstanțelor rezultă și caracterul abuziv al procedurii (*i.e.*, cele trei elemente de fond).

Se va reține că aceste remedii se aplică și în cazul respingerii rapide a cererilor vădit neîntemeiate conform subsecțiunii a 2-a.

#### *Articolul 41 – Cheltuielile de judecată*

Art. 41 stabilește regula potrivit căreia, atunci când instanța constată caracterul abuziv al procedurii judiciare, inclusiv în cazul respingerii rapide a cererilor vădit neîntemeiate, aceasta, la cererea pârâtului, obligă reclamantul la plata cheltuielilor de judecată în conformitate cu Codul de procedură civilă.

Norma are rolul de a reafirma, într-o manieră expresă și specializată, că persoana care abuzează de justiție trebuie să suporte consecințele patrimoniale ale conduitei sale. Chiar dacă dreptul comun conține reguli privind cheltuielile de judecată, consacrară expresă a acestei soluții în materia anti-SLAPP este necesară pentru a semnaliza că recuperarea costurilor reprezintă un element central al protecției.

#### *Articolul 42 – Despăgubirile*

Alineatul (1) consacră dreptul pârâtului de a solicita, până la începerea dezbaterilor judiciare în primă instanță, obligarea reclamantului la repararea integrală a prejudiciului patrimonial și/sau moral cauzat prin procedura judiciară abuzivă. Această solicitare se va materializa în forma unei cereri reconvenționale.

Importanța textului constă în recunoașterea expresă a faptului că un SLAPP nu produce doar costuri procesuale, ci și prejudicii autonome: pierderi financiare, afectarea reputației, stres psihologic, blocarea activității profesionale, amânarea ori abandonarea unor investigații, campanii sau proiecte.

Alineatul (2) clarifică faptul că această cale nu exclude dreptul de a introduce o acțiune separată. Prin urmare, pârâtul are la dispoziție fie valorificarea pretențiilor în cadrul litigiului anti-SLAPP, fie, după caz, o acțiune distinctă, dacă strategia procesuală sau particularitățile prejudiciului o impun. Spre deosebire de alineatul (1), această solicitare se va materializa în forma unei cereri de chemare de judecată separate.

#### *Articolul 43 – Amenda*

Alineatele (1) și (2) instituie o sancțiune pecuniară autonomă, de la 20 la 5 000 de unități convenționale, aplicabilă reclamantului atunci când instanța constată

caracterul abuziv al procedurii, inclusiv în cazul respingerii rapide a cererilor vădit neîntemeiate.

Alegerea amenzii ca sancțiune distinctă este justificată de necesitatea descurajării reale a conduitei abuzive. Cheltuielile de judecată și despăgubirile au în principal o funcție reparatorie, în timp ce amenda are predominant o funcție preventivă și sancționatorie. Ea semnalizează că instrumentalizarea justiției pentru reducerea la tăcere a mobilizării publice constituie o conduită incompatibilă cu buna-credință procesuală și cu valorile statului de drept.

Alineatul (3) prevede că amenda se aplică în mod eficace, proporțional și disuasiv. Mai important, textul detaliază și criteriile individualizării amenzii:

- a) natura și intensitatea elementelor care indică caracterul abuziv al procedurii;
- b) impactul procedurii asupra pârâtului;
- c) resursele financiare disponibile ale reclamantului, în măsura în care acestea rezultă din materialele cauzei.

Alineatul (4) prevede că amenda se încasează din contul reclamantului și se virează în bugetul de stat. Soluția este firească, întrucât amenda are natura unei sancțiuni publice, chiar dacă este aplicată în contextul unui litigiu civil.

#### *Articolul 44 – Publicarea hotărârii judecătorești*

Această dispoziție permite instanței, la cererea pârâtului și pe cheltuiala reclamantului, să dispună măsuri corespunzătoare pentru difuzarea informațiilor privind hotărârea pronunțată într-o procedură judiciară abuzivă, inclusiv publicarea integrală sau parțială a acesteia în mass-media.

Norma are o funcție reparatorie și restabilitoare. În multe cauze SLAPP, simpla introducere a acțiunii poate afecta reputația pârâtului ori poate crea în spațiul public impresia falsă că acesta a comis un ilicit. Posibilitatea publicării hotărârii permite corectarea acestei percepții și restabilirea echilibrului informațional.

#### **Subsecțiunea a 4-a – Protecția împotriva hotărârilor judecătorești străine**

##### *Articolul 45 – Refuzul recunoașterii și executării hotărârilor judecătorești străine*

Art. 45 transpune în plan intern standardul european privind protecția împotriva hotărârilor provenite din jurisdicții străine în proceduri vădit neîntemeiate ori abuzive.

Textul prevede că recunoașterea și/sau executarea unei hotărâri străine se refuză atunci când aceasta a fost pronunțată într-o procedură inițiată împotriva unei

persoane fizice domiciliat în Republica Moldova ori a unei persoane juridice cu sediul în Republica Moldova ca urmare a implicării în acțiuni de mobilizare publică, iar procedura a fost vădit neîntemeiată ori abuzivă potrivit legii naționale.

Importanța normei rezidă în faptul că fenomenul SLAPP poate avea o dimensiune transfrontalieră chiar și în lipsa aplicabilității directe a prezentei legi. Fără o asemenea regulă, o hotărâre obținută într-o jurisdicție străină, eventual mai puțin protectoare față de libertatea de exprimare, ar putea produce efecte în Republica Moldova. Norma protejează ordinea publică internă și libertățile fundamentale ale persoanelor vizate.

#### *Articolul 46 – Despăgubirile*

Art. 46 completează mecanismul de protecție externă. El permite persoanei fizice domiciliat în Republica Moldova sau persoanei juridice cu sediul în Republica Moldova să solicite instanței naționale despăgubiri pentru prejudiciul suferit și pentru cheltuielile suportate în legătură cu o procedură judiciară abuzivă inițiată de un reclamant dintr-un alt stat în fața unei instanțe străine.

Dispoziția urmărește să evite situația în care persoana vizată de un SLAPP transnațional rămâne fără un remediu efectiv în ordinea juridică națională. Alineatul (2) permite suspendarea judecării cât timp cauza este pendinte în străinătate, asigurând astfel o bună administrare a justiției și evitarea pronunțării unor soluții incompatibile.

#### **Subsecțiunea a 5-a – Informații și transparență**

Articolele 47 și 48 transpun dispozițiile finale din Directiva (UE) 2024/1069 care vizează, pe de o parte, publicarea informațiilor cu privire la garanțiile procesuale, remediile disponibile și măsurile de sprijin existente în temeiul prezentei legi și, pe de altă parte, obligația colectării și raportării unui set esențial de date privind procedurile judiciare abuzive împotriva mobilizării publice, necesare pentru o monitorizare efectivă a modului de implementare a legii.

#### **CODUL CONTRAVENȚIONAL**

Eliminarea articolelor 69 și 70 asigură implementarea Recomandărilor Consiliului European, dezincriminând deplin defăimarea (inclusiv sub aspect contravențional). Menținerea acestor contravenții ar fi permis continuarea unui alt tip de SLAPP (administrativ), prin care persoanele influente utilizează aparatul de stat (poliția) pentru a sancționa și hărțui jurnaliștii sub pretextul contravențional, ocolind astfel mecanismele civile de apărare.

Această intervenție legislativă implementează recomandările exprese ale organismelor internaționale. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat constant, în jurisprudența sa referitoare la Articolul 10 din Convenție, că aplicarea unor sancțiuni cu caracter punitiv de către stat pentru acte de defăimare are un puternic „efect de descurajare” (eng. *chilling effect*) asupra presei și a libertății de informare. Totodată, abrogarea răspunde apelurilor lansate prin Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei nr. 1577 (2007) privind dezincriminarea defăimării, prin Recomandarea CM/Rec(2024)2 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind combaterea SLAPP, dar și orientărilor Comitetului pentru Drepturile Omului al ONU (Comentariul General nr. 34), care îndeamnă statele să asigure dezincriminarea totală a defăimării.

### **LEGEA PRIVIND ASISTENȚA JURIDICĂ GARANTATĂ DE STAT**

Art. III completează art. 20 din Legea nr. 198/2007 cu o nouă categorie de beneficiari: persoanele care intenționează să depună o cerere de respingere rapidă conform subsecțiunii a 2-a.

Soluția este importantă din două motive.

În primul rând, procedura de respingere rapidă este una tehnică și trebuie activată într-un termen timpuriu al procesului. Fără asistență juridică promptă, mecanismul riscă să devină inaccesibil exact pentru persoanele cele mai vulnerabile în fața SLAPP.

În al doilea rând, textul folosește sintagma „*intenționează să depună*”, ceea ce permite accesarea asistenței juridice înainte de depunerea formală a cererii. Aceasta este o opțiune corectă, întrucât pregătirea și formularea cererii reprezintă chiar actul de apărare care necesită sprijin de specialitate. Mai mult decât atât, o soluție normativă identică este reglementată și în **Lituania**.

### **LEGEA TAXEI DE STAT**

Art. IV completează anexa nr. 2 cu un nou punct privind scutirea de taxa de stat și de taxa de timbru pentru persoanele fizice și juridice implicate în activități de mobilizare publică care introduc acțiuni privind repararea prejudiciului patrimonial și/sau nepatrimonial cauzat prin procedura judiciară abuzivă.

Această prevedere este în coroborare cu articolul 42 privind solicitarea despăgubirilor, iar rațiunea normei este una evidentă: victima unui SLAPP nu trebuie descurajată să solicite repararea prejudiciului tocmai din cauza unei noi poveri financiare. Dacă scopul legii este să ofere remedii efective, atunci accesul la aceste remedii nu poate fi condiționat de costuri fiscale de natură să împiedice valorificarea lor.

## **CODUL DE PROCEDURĂ CIVILĂ**

Modificările operate în Codul de procedură civilă sunt tehnice și au drept scop coroborarea noilor prevederi din Legea nr. 64/2010 cu cadrul normativ general.

### **3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare**

În vederea atingerii obiectivului trasat, opțiuni alternative nu au fost identificate.

## **4. Analiza impactului de reglementare**

### **4.1. Impactul asupra sectorului public**

Implementarea prevederilor proiectului va avea impact direct asupra instanțelor de judecată. Proiectul introduce un nou set de instrumente procesuale: cauțiunea anti-SLAPP, mecanismul de respingere rapidă, remediile specifice și normele privind hotărârile străine. În faza inițială, aplicarea noilor dispoziții va necesita eforturi de uniformizare a practicii și de formare profesională. Pe termen mediu și lung, însă, proiectul este de natură să reducă sarcina inutilă asupra sistemului judiciar, prin filtrarea timpurie a cererilor vădit neîntemeiate și prin descurajarea litigiilor abuzive.

### **4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative**

Implementarea prevederilor prezentului proiect de lege nu implică cheltuieli financiare suplimentare.

### **4.3. Impactul asupra sectorului privat**

Proiectul are un impact pozitiv asupra sectorului privat și asupra mediului asociativ.

Pe de o parte, acesta protejează actorii privați care participă la dezbaterea publică – de exemplu redacții, platforme media, organizații neguvernamentale, cercetători, artiști, sindicate, întreprinderi sociale sau alte entități care se pronunță asupra unor chestiuni de interes public – împotriva utilizării abuzive a procedurilor civile.

Pe de altă parte, proiectul descurajează recurgerea la litigii cu finalitate represivă de către actorii privați puternici din punct de vedere economic. Această

descurajare contribuie la un climat concurențial și civic mai sănătos, în care dreptul de acces la instanță este exercitat cu bună-credință, iar nu ca instrument de presiune.

Proiectul nu afectează în mod negativ dreptul persoanelor fizice sau juridice din sectorul privat de a intenta acțiuni legitime pentru apărarea reputației, vieții private sau altor drepturi subiective civile. Reglementarea vizează exclusiv cererile vădit neîntemeiate și procedurile judiciare abuzive împotriva mobilizării publice.

#### **4.4. Impactul social**

Impactul social al proiectului este unul semnificativ și pozitiv. Or, prin instituirea unor garanții anti-SLAPP, proiectul contribuie la:

- a) consolidarea libertății de exprimare și a libertății presei;
- b) protejarea jurnaliștilor, a apărătorilor drepturilor omului, a activiștilor civici, a avertizorilor de integritate, a cercetătorilor, a artiștilor și a altor persoane implicate în dezbaterile publice;
- c) reducerea autocenzurii generate de teama unor litigii abuzive;
- d) întărirea încrederii în justiție prin prevenirea utilizării sale ca instrument de intimidare.

##### **4.4.1. Impactul asupra protecției datelor cu caracter personal**

Nu este aplicabil.

##### **4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen**

Nu este aplicabil.

#### **4.5. Impactul asupra mediului**

Nu este aplicabil.

#### **4.6. Alte impacturi și informații relevante**

Nu este aplicabil.

### **5. Compatibilitatea proiectului cu legislația UE**

#### **5.1. Măsurile normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională**

Prezentul proiect de lege realizează o transpunere primară și totală a Directivei (UE) 2024/1069 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 aprilie 2024

privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”), publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 2024/1069 din 16 aprilie 2024, nr. CELEX: 32024L1069.

Obiectivul acestui act juridic constă în stabilirea unor garanții împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive în litigiile civile cu implicații transfrontaliere inițiate împotriva persoanelor fizice și juridice ca urmare a implicării acestora în acțiuni de mobilizare publică..

Gradul de transpunere al actului este prezentat în tabelul de concordanță, anexat la prezentul proiect de lege.

## **5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE**

Transpunerea actului juridic european se realizează în totalitate prin intermediul prezentului proiect de lege. Pentru implementarea *Directivei (UE) 2016/680* nu este necesară transpunerea unor acte juridice delegate.

## **6. Avizarea și consultarea publică a proiectului**

Inițierea elaborării prezentului proiect de lege a fost anunțată pe 11 februarie 2026 ([link](#)). Adițional, a fost plasat anunț și pe platforma particip.gov.md ([link](#)).

## **7. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent**

Implementarea prezentului proiect de lege nu necesită modificarea altor acte normative.

## **8. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ**

Implementarea prevederilor proiectului implică, în principal, următoarele măsuri de ordin administrativ:

- a) publicarea de către Oficiul Avocatului Poporului, într-un loc ușor accesibil pe pagina sa web oficială, a informațiilor privind garanțiile procesuale, remediile disponibile, măsurile de sprijin existente și campaniile de sensibilizare relevante;
- b) instituirea de către Agenția de Digitalizare în Justiție și Administrare Judecătorească a mecanismelor de colectare, agregare și raportare a datelor statistice prevăzute de lege;

- c) informarea și, după caz, instruirea judecătorilor, avocaților, personalului auxiliar de specialitate, a sistemului de asistență juridică garantată de stat și a altor profesioniști relevanți cu privire la noul cadru normativ;
- d) adaptarea practicilor administrative și judiciare pentru a permite identificarea timpurie a cauzelor care intră în domeniul de aplicare al noii secțiuni.

Pentru aplicarea uniformă și efectivă a legii este necesară elaborarea unor materiale explicative și organizarea unor activități de formare profesională continuă, inclusiv cu referire la standardele Curții Europene a Drepturilor Omului și ale dreptului Uniunii Europene în materia libertății de exprimare și a protecției împotriva SLAPP.

**Secretar de stat**

**Dumitru VLEJU**