

Bruxelles, 28 aprilie 2022
(OR. en)

8529/22

**Dosar interinstituțional:
2022/0117 (COD)**

**JUSTCIV 51
FREMP 82
AUDIO 35
JAI 546
CODEC 565**

PROPUNERE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	28 aprilie 2022
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 177 final
Subiect:	Propunere de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI privind protecția persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 177 final.

Anexă: COM(2022) 177 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

**privind protecția persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva
procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție
împotriva mobilizării publice”)**

{SWD(2022) 117 final}

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Procedurile judiciare vădit nefondate sau abuzive împotriva mobilizării publice (denumite în mod generic *acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice*, prescurtat „SLAPP”) constituie un fenomen recent, dar din ce în ce mai răspândit la nivelul Uniunii Europene. Aceste acțiuni reprezintă o formă de hărțuire și intimidare cu consecințe negative asociate deosebite, folosită împotriva persoanelor implicate în protejarea interesului public. Ele constituie proceduri judiciare neîntemeiate sau exagerate, inițiate în mod specific de persoane influente, grupuri de lobby, corporații și organe de stat împotriva unor părți care exprimă critici sau comunică mesaje incomode pentru reclamant, într-o chestiune de interes public. Scopul lor constă în cenzurarea, intimidarea și reducerea la tăcere a criticilor, împovărându-i cu costul unei apărări în instanță până când aceștia renunță la critici sau la opoziție. Spre deosebire de procedurile obișnuite, acțiunile SLAPP nu sunt inițiate în vederea exercitării dreptului de acces la justiție și cu scopul de a avea câștig de cauză în instanță sau de a obține despăgubiri. În schimb, acestea sunt inițiate pentru a intimida persoanele chemate în judecată și pentru a le epuiza resursele. Obiectivul final este de a obține un efect de intimidare, de a reduce la tăcere persoanele chemate în judecată și de a le face să renunțe la activitatea desfășurată.

Persoanele vizate în mod obișnuit de acțiunile SLAPP sunt jurnaliștii și apărătorii drepturilor omului. Sfera se extinde dincolo de persoanele fizice, la mass-media, edituri și organizațiile societății civile, precum cele implicate în activismul de mediu. Pot fi vizate și alte persoane implicate în acțiuni de mobilizare publică, cum ar fi cercetătorii și reprezentanții mediului academic.

O democrație sănătoasă și prosperă presupune posibilitatea participării active a cetățenilor la dezbateri publice, fără interferențe nejustificate din partea autorităților publice sau alte interese puternice. Pentru a asigura o participare pertinentă, cetățenii trebuie să poată avea acces la informații fiabile, care să le permită să își formeze propriile opinii și să își exercite propria putere de apreciere într-un spațiu public în care opiniile diferite pot fi exprimate în mod liber.

Jurnaliștii au un rol esențial în facilitarea dezbaterii publice și în transmiterea de informații, opinii și idei. Aceștia trebuie să fie în măsură să își desfășoare activitățile în mod eficace pentru a se asigura că cetățenii au acces la o multitudine de opinii în cadrul democrațiilor europene. Jurnaliștii de investigație joacă un rol esențial în combaterea criminalității organizate, a corupției și a extremismului. Este necesar un sistem solid de garanții care să le permită să își îndeplinească rolul esențial de „gardieni” în chestiuni de interes public legitim. Activitatea lor implică riscuri deosebit de ridicate, aceștia confruntându-se cu un număr tot mai mare de atacuri și hărțuiri. Apărătorii drepturilor omului au un rol esențial în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale, a valorilor democratice, a incluziunii sociale, a protecției mediului și a statului de drept. Aceștia ar trebui să aibă posibilitatea de a participa în mod activ la viața publică și de a-și face cunoscute opiniile cu privire la chestiuni de natură politică și procese decizionale, fără teama de intimidare.

Dezechilibrul de putere între părți, reclamantul aflându-se într-o poziție superioară persoanei chemate în judecată – de exemplu, din punct de vedere financiar sau politic – este adesea o caracteristică a acțiunilor SLAPP. Deși nu este întotdeauna valabil, atunci când există, un astfel de dezechilibru de putere contribuie în mod semnificativ la potențialul acțiunilor SLAPP de a avea consecințe nefaste asupra persoanelor vizate, ceea ce conduce la efecte de

intimidare asupra dezbaterii publice. Acțiunile SLAPP pot avea un efect disuasiv și asupra altor persoane potențial vizate, care pot decide să nu își exercite dreptul de a investiga și de a raporta cu privire la chestiuni de interes public. Există riscul ca această situație să conducă la autocenzură.

Acțiunile SLAPP constituie un abuz în materie de utilizare a procedurilor judiciare și plasează sarcini inutile asupra instanțelor. Entitățile și persoanele fizice care inițiază acțiuni SLAPP le întemeiază pe diverse motive. Acuzațiile fac referire adesea la defăimare, dar și la încălcări ale altor norme sau drepturi (de exemplu, legislația privind protecția datelor cu caracter personal sau a vieții private). Acestea sunt adesea însoțite de acțiuni în despăgubire/în materie de răspundere civilă sau, uneori, de ordonanțe președințiale (care interzic sau cel puțin întârzie publicarea).

Prevalența acțiunilor SLAPP a fost identificată ca fiind un motiv serios de îngrijorare în unele state membre în contextul rapoartelor din 2020 și 2021 privind statul de drept.

Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor¹ raportează, de asemenea, un număr tot mai mare de cazuri semnalate privind amenințări grave la adresa siguranței jurnaliștilor și a libertății mass-mediei în Europa, inclusiv numeroase cazuri de intimidare judiciară. Raportul anual din 2021 al asociațiilor partenere către Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor subliniază creșterea accentuată a cazurilor SLAPP semnalate în 2020 față de anul precedent, atât în ceea ce privește numărul cazurilor semnalate, cât și al jurisdicțiilor statelor membre vizate ale Consiliului Europei². În sens mai larg, informațiile colectate cu privire la Instrumentul european de monitorizare a pluralismului mass-mediei³ arată, de asemenea, o deteriorare a condițiilor de muncă ale jurnaliștilor. În 2021, mecanismul de răspuns rapid pentru libertatea mass-mediei (*Media Freedom Rapid Response* – MFRR) a documentat 439 de cazuri semnalate (778 de persoane sau entități din domeniul mass-media făcând obiectul atacurilor) în 24 de state membre ale UE în decurs de 12 luni, inclusiv acțiuni SLAPP⁴.

¹ Începând din 2015, Platforma Consiliului Europei a facilitat compilarea și diseminarea informațiilor privind îngrijorările profunde în legătură cu libertatea mass-mediei și siguranța jurnaliștilor în statele membre ale Consiliului Europei. Organizațiile partenere colaboratoare – ONG-uri internaționale invitate și asociații de jurnaliști – semnalează cazuri de încălcare a libertății mass-mediei și publică rapoarte anuale cu privire la situația libertății mass-mediei și a siguranței jurnaliștilor în Europa. Se așteaptă ca statele membre ale Consiliului Europei să acționeze și să abordeze aspectele semnalate, precum și să transmită platformei informații cu privire la acțiunile întreprinse ca răspuns la cazurile semnalate. Rata scăzută de răspuns a statelor membre ale Consiliului Europei, printre care se numără și state membre ale UE, arată că se impun acțiuni suplimentare. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² În 2021, pe [Platforma pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom), au fost publicate 282 de cazuri semnalate, dintre care o serie vizau cazuri de intimidare judiciară, și anume utilizarea legislației în manieră oportunistă, arbitrară sau abuzivă, inclusiv a legislației în domenii precum defăimarea, combaterea terorismului, securitatea națională, huliganismul sau antiextremismul. Raportul anual din 2021 al organizațiilor partenere către Platforma Consiliului Europei pentru promovarea protecției jurnalismului și a siguranței jurnaliștilor a relevat o creștere în 2020 față de anul precedent, atât în ceea ce privește numărul cazurilor semnalate, cât și al jurisdicțiilor statelor membre vizate ale Consiliului Europei – [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

³ <https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor>.

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. O fișă informativă separată furnizează date privind cele 27 de state membre ale UE. https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

Deși sunt disponibile mai multe date cu privire la amenințările cu acțiuni SLAPP la adresa jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului, alți actori implicați în acțiuni de mobilizare publică, cum ar fi activiștii sindical și mediul academic, se confruntă cu probleme similare. Acest aspect a fost semnalat într-o serie de contribuții ale societății civile primite în cadrul consultării publice deschise.

Numeroase acțiuni SLAPP apar în context intern și nu au implicații transfrontaliere. Cu toate acestea, acțiunile SLAPP au adesea un caracter transfrontalier și, acolo unde există implicații transfrontaliere, acestea adaugă un nivel suplimentar de complexitate și costuri, cu consecințe și mai nefaste pentru persoanele chemate în judecată. Faptul că conținutul media online este accesibil în toate jurisdicțiile poate deschide calea pentru alegerea unei instanțe mai favorabile și poate împiedica accesul efectiv la justiție și la cooperare judiciară. Persoanele chemate în judecată se pot confrunta cu mai multe proceduri judiciare în același timp și în jurisdicții diferite. Fenomenul de alegere a instanței celei mai favorabile (sau turismul calomniei) este un factor care amplifică problema, iar unele jurisdicții sunt percepute ca fiind mai favorabile reclamantilor. Efectul este și mai puternic atunci când acțiunile SLAPP sunt lansate în afara Uniunii Europene.

Obiectivul propunerii

Prezenta propunere constituie una dintre acțiunile din cadrul Planului de acțiune pentru democrația europeană care vizează consolidarea pluralismului și a libertății mass-mediei în Uniunea Europeană. Inițiativa îi vizează și pe apărătorii drepturilor omului, care joacă un rol esențial în democrațiile noastre și care sunt, de asemenea, din ce în ce mai vulnerabili la astfel de forme abuzive de hărțuire.

Propunerea urmărește să protejeze persoanele vizate de acțiunile SLAPP și să prevină extinderea în continuare a fenomenului în UE. În prezent, niciunul dintre statele membre nu dispune de garanții specifice împotriva unor astfel de proceduri și doar câteva dintre acestea au acum în vedere introducerea unor garanții specifice. De asemenea, la nivelul UE nu există norme care să abordeze acțiunile SLAPP. Prin elaborarea unei înțelegeri comune la nivelul UE cu privire la ceea ce constituie o acțiune SLAPP și prin introducerea unor garanții procedurale, propunerea urmărește să ofere instanțelor mijloace eficiente de abordare a acțiunilor SLAPP și persoanelor vizate mijloace de a se apăra.

Garanțiile procedurale propuse se aplică în litigiile care au implicații transfrontaliere. După cum s-a subliniat mai sus, o dimensiune transfrontalieră a cauzelor SLAPP sporește complexitatea și provocările cu care se confruntă persoanele chemate în judecată. Un alt obiectiv al propunerii este reprezentat de protejarea cetățenilor UE și a societății civile împotriva acțiunilor SLAPP inițiate în țări terțe.

Recomandarea Comisiei privind protecția jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului implicați în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)

Prezenta propunere de directivă și Recomandarea Comisiei privind protecția jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului implicați în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)⁵, adoptate simultan, sunt complementare și pe deplin coerente.

⁵

C(2022)2428, 27.4.2022

Recomandarea invită statele membre să își revizuiască situația națională pentru a se asigura că, în ceea ce privește cadrele lor juridice aplicabile, acestea oferă garanțiile necesare abordării acțiunilor SLAPP, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, inclusiv a dreptului la libertatea de exprimare, a dreptului de acces la justiție și a dreptului la protecția datelor cu caracter personal și a valorilor democratice. Statele membre sunt totodată încurajate să includă în legislația națională garanții pentru cauzele interne similare celor prevăzute în instrumentele Uniunii care vizează abordarea cauzelor vădit nefondate sau abuzive în materie civilă în litigiile care au implicații transfrontaliere. Statelor membre li se recomandă, printre altele, să elimine pedepsele cu închisoarea pentru cazurile de defăimare și să favorizeze utilizarea dreptului administrativ sau civil mai degrabă decât a dreptului penal pentru soluționarea unor astfel de cazuri, cu condiția ca dispozițiile relevante să aibă un efect punitiv într-o măsură mai mică și ca normele administrative să excludă orice formă de detenție.

Recomandarea vizează, de asemenea, aspecte legate de formarea practicienilor în domeniul dreptului și a potențialelor persoane vizate în vederea îmbunătățirii cunoștințelor și competențelor acestora pentru a face față în mod eficace acțiunilor SLAPP, sensibilizarea cu scopul specific de a permite jurnaliștilor și apărătorilor drepturilor omului să recunoască o acțiune SLAPP, sprijinul pentru persoanele vizate de astfel de acțiuni (de exemplu, asistență financiară sau juridică) și acțiuni mai sistematice în materie de monitorizare și colectare a datelor.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Planul de acțiune pentru democrația europeană

La 3 decembrie 2020, Comisia a publicat Planul de acțiune pentru democrația europeană⁶, care a enunțat un set de măsuri de consolidare a libertății și pluralismului mass-mediei, inclusiv inițiativa SLAPP și o recomandare privind siguranța jurnaliștilor, menționată mai jos. Acest plan de acțiune este inițiativa de tip umbrelă menită să capaciteze cetățenii și să construiască democrații mai reziliente în întreaga UE.

Recomandarea referitoare la garantarea protecției, a siguranței și a capacității jurnaliștilor și a celorlalți profesioniști din domeniul mass-mediei în Uniunea Europeană

După cum s-a subliniat în Planul de acțiune pentru democrația europeană, acțiunile SLAPP sunt utilizate adesea în combinație cu amenințări la adresa siguranței fizice a jurnaliștilor. La 16 septembrie 2021, Comisia a adoptat o Recomandare referitoare la garantarea protecției, a siguranței și a capacității jurnaliștilor și a celorlalți profesioniști din domeniul mass-mediei în Uniunea Europeană⁷.

Recomandarea urmărește să asigure condiții de muncă mai sigure pentru toți profesioniștii din domeniul mass-mediei, într-un mediu lipsit de temeri și intimidări, atât online, cât și offline. Aceasta stabilește acțiuni pentru ca statele membre să îmbunătățească siguranța jurnaliștilor. De asemenea, face apel la crearea unor servicii de sprijin naționale independente, care să ofere linii de asistență telefonică, consiliere juridică, sprijin psihologic și adăposturi pentru jurnaliștii și profesioniștii din domeniul mass-mediei care sunt ținta unor amenințări. Se solicită, de asemenea, protecția sporită a jurnaliștilor în timpul demonstrațiilor, siguranță mai mare în mediul online și un sprijin special pentru jurnaliste.

⁶ COM(2020) 790 final, 3.12.2020.

⁷ C(2021) 6650 final din 16 septembrie 2021.

Strategia pentru consolidarea aplicării Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”)

Prezenta propunere vine în completarea Strategiei pentru consolidarea aplicării Cartei drepturilor fundamentale în UE⁸, adoptată la 2 decembrie 2020, și este pe deplin conformă cu aceasta. Această strategie recunoaște că organizațiile societății civile și apărătorii drepturilor omului sunt vitali pentru o democrație sănătoasă și pentru o societate în care oamenii se pot bucura de drepturile lor fundamentale. Prin urmare, aceasta stabilește acțiuni pentru, printre altele, sprijinirea și protejarea organizațiilor societății civile și a apărătorilor drepturilor omului. În special, strategia recunoaște că acești actori se confruntă cu provocări în unele state membre, printre care se numără campaniile de denigrare, atacurile fizice și verbale, intimidarea și hărțuirea, inclusiv prin intermediul acțiunilor SLAPP.

În cadrul strategiei, Comisia a invitat statele membre să promoveze un mediu favorabil și sigur pentru organizațiile societății civile și pentru apărătorii drepturilor omului în țara lor, inclusiv la nivel local.

Prezenta propunere mai așază o piatră la temelia consolidării drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană și sprijină unul dintre obiectivele strategiei.

Rapoarte privind statul de drept

Rapoartele Comisiei din 2020⁹ și 2021¹⁰ privind statul de drept furnizează dovezi cu privire la apariția acțiunilor SLAPP în Uniunea Europeană. Rapoartele subliniază că, în mai multe state membre, jurnaliștii și apărătorii drepturilor omului se confruntă din ce în ce mai mult cu amenințări și atacuri, atât fizice, cât și online, în legătură cu publicațiile și activitatea lor, sub diferite forme, inclusiv prin desfășurarea acțiunilor SLAPP.

Directiva privind protecția avertizorilor

Prezenta propunere nu aduce atingere protecției deja prevăzute în Directiva privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii¹¹ și este pe deplin coerentă cu aceasta. Protecția eficace a avertizorilor împotriva represaliilor este esențială pentru apărarea interesului public și, de asemenea, pentru protejarea rolului de „gardian” al mass-mediei în societățile democratice, întrucât avertizorii sunt adesea o sursă importantă pentru jurnalismul de investigație. Directiva (UE) 2019/1937 prevede o protecție solidă a persoanelor care raportează informații privind încălcări ale dreptului Uniunii împotriva oricărei forme de represalii, atât în contextul profesional, cât și în afara acestuia, inclusiv represalii prin intermediul unor proceduri referitoare la defăimare, încălcarea confidențialității și protecția datelor cu caracter personal. În situațiile care intră atât în domeniul de aplicare al prezentei propuneri, cât și în cel al Directivei (UE) 2019/1937, ar trebui să se aplice protecția asigurată în temeiul ambelor acte.

⁸ COM(2020) 711 final, 2.12.2020.

⁹ COM(2020) 580 final – Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Raportul din 2020 privind statul de drept – Situația statului de drept în Uniunea Europeană. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ COM(2021) 700 final – Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, Raportul din 2021 privind statul de drept – Situația statului de drept în Uniunea Europeană. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, JO L 305, 26.11.2019, p. 17.

Planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020-2024

Planul de acțiune¹² contribuie la siguranța și protecția jurnaliștilor și a lucrătorilor din mass-media din întreaga lume, inclusiv prin crearea unui mediu favorabil libertății de exprimare și prin condamnarea atacurilor și a altor forme de hărțuire și intimidare, atât online, cât și offline. Acesta abordează amenințările specifice cu care se confruntă jurnalistele, asigură faptul că persoanele hărțuite, intimidare sau amenințate primesc asistență prin intermediul mecanismelor UE în materie de protecție a apărătorilor drepturilor omului și sprijină inițiativele mass-media. Planul face apel la autoritățile statului pentru a preveni și a condamna astfel de acte de violență și a lua măsuri eficace pentru a pune capăt impunității.

Protecția jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului se află în centrul acțiunii externe a UE privind drepturile omului și democrația, în conformitate cu planul de acțiune. Prezenta propunere completează eforturile susținute conduse de UE în întreaga lume în această privință și va oferi un impuls suplimentar pentru ca apărătorii drepturilor omului și jurnaliștii care se confruntă cu acțiuni SLAPP beneficieze de un sprijin specific suplimentar.

Orientările UE în domeniul drepturilor omului privind libertatea de exprimare online și offline

Orientările¹³ precizează că UE va depune eforturi împotriva atacurilor fără discernământ, abuzului de procedură penală și civilă fără discriminare, campaniilor ofensatorii și restricțiilor excesive impuse jurnaliștilor, actorilor din domeniul mass-mediei, ONG-urilor și personalităților din cadrul mijloacelor de comunicare sociale, lansate cu scopul de a împiedica aceste asociații și persoane să își exercite liber dreptul la libertatea de exprimare.

Convenția de la Aarhus

Uniunea și statele sale membre sunt părți la Convenția Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE-ONU) privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu („Convenția de la Aarhus”)¹⁴, fiecare având atât propriile responsabilități și obligații, cât și responsabilități și obligații comune în cadrul acestei convenții. Articolul 3 alineatul (8) din această convenție impune fiecărei părți să se asigure că persoanele care își exercită drepturile în conformitate cu dispozițiile convenției nu sunt sancționate, persecutate sau hărțuite în niciun fel pentru implicarea lor. Includerea apărătorilor în domeniul mediului în sfera de aplicare a prezentei propuneri contribuie la punerea în aplicare a respectivei obligații internaționale asumate de Uniune.

Comunicarea privind combaterea infracțiunilor împotriva mediului

În comunicarea adoptată la 15 decembrie 2021, Comisia s-a angajat ca propunerea legislativă împotriva litigiilor abuzive ce vizează jurnaliștii și apărătorii drepturilor să includă apărători ai mediului¹⁵.

¹² Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu, Planul de acțiune al UE privind drepturile omului și democrația 2020-2024, JOIN/2020/5 final.

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9647-2014-INIT/ro/pdf>.

¹⁴ Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (JO L 124, 17.5.2005, p. 1).

¹⁵ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind intensificarea combaterii infracțiunilor împotriva mediului, COM (2021) 814 final, 15.12.2021.

2. TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

• Temei juridic

Temeiul juridic al prezentei propuneri este articolul 81 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care reprezintă temeiul juridic obișnuit pentru cooperarea judiciară în materie civilă în litigiile care au implicații transfrontaliere. Mai precis, temeiul juridic este articolul 81 alineatul (2) litera (f) din TFUE, care împuternicește Parlamentul European și Consiliul să adopte măsuri care urmăresc să asigure „eliminarea obstacolelor din calea bunei desfășurări a procedurilor civile, la nevoie prin favorizarea compatibilității normelor de procedură civilă aplicabile în statele membre”. Întrucât acțiunile SLAPP constituie un obstacol în calea bunei desfășurări a procedurilor civile, Uniunea are competența de a legisla pe această bază în materie civilă în litigiile care au implicații transfrontaliere. Acțiunile SLAPP reprezintă un abuz de procedură civilă deoarece scopul lor nu este accesul la justiție, ci hărțuirea și reducerea la tăcere a persoanelor chemate în judecată. În același timp, procedurile îndelungate împovărează și mai mult sistemele judiciare naționale.

Normele privind hotărârile pronunțate în țări terțe prevăzute la capitolul V se întemeiază, de asemenea, pe articolul 81 alineatul (2) litera (f), deoarece sunt accesorii în raport cu principalul scop al prezentei propuneri. Acestea asigură eficacitatea normelor prezentei propuneri împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive pe motivul mobilizării publice, neîngăduind ca astfel de cauze să fie înaintate instanțelor din țări terțe.

• Subsidiaritate (în cazul competențelor neexclusive)

Acțiunile SLAPP se desfășoară în numeroase state membre și capătă un caracter problematic la nivelul UE. În același timp, niciunul dintre statele membre nu prevede în prezent garanții specifice împotriva acțiunilor SLAPP¹⁶. Deși, în funcție de legislația națională, unele garanții generale existente pot fi utilizate împotriva acțiunilor SLAPP, astfel de garanții generale variază în mod substanțial de la un stat membru la altul, iar eficacitatea lor în materie de abordare a acțiunilor SLAPP este limitată. În plus, divergențele existente între legislațiile procedurale naționale riscă să sporească acțiunile de alegere a instanței celei mai favorabile și inițierea mai multor proceduri judiciare în diferite jurisdicții ale UE. Dovezile arată că dreptul procesual civil național nu este întotdeauna pregătit în mod corespunzător pentru a face față complicațiilor suplimentare care decurg din procedurile transfrontaliere¹⁷. Din cauza divergențelor dintre legislațiile naționale, abordarea cu succes a fenomenului de către statele membre care acționează în mod individual sau capacitatea lor de a garanta coerența globală a acestor norme la nivelul statelor membre pentru a asigura un standard de protecție la fel de ridicat în întreaga Uniune au, de asemenea, un caracter extrem de improbabil.

¹⁶ IE, LT și MT au propus sau intenționează să propună acte legislative pentru a aborda această problemă.

¹⁷ Comisia Europeană, Direcția Generală Justiție și Consumatori, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., et al., *An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law: strand 1: mutual trust and free circulation of judgments* („Un studiu de evaluare a legislațiilor și a practicilor procedurale naționale în ceea ce privește impactul acestora asupra liberei circulații a hotărârilor judecătorești și asupra echivalenței și eficacității protecției procedurale a consumatorilor în temeiul legislației UE privind protecția consumatorilor: componenta 1: încrederea reciprocă și libera circulație a hotărârilor judecătorești”), Oficiul pentru Publicații, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, p. 31.

Pentru a aborda aceste riscuri și pentru a evita împovărarea instanțelor naționale cu proceduri judiciare abuzive multiple și îndelungate, se dovedește necesară stabilirea unor standarde minime și asigurarea compatibilității normelor de procedură civilă aplicabile în statele membre cu acțiunile SLAPP. Acțiunea la nivelul UE contribuie la combaterea apariției și expansiunii acțiunilor SLAPP în întreaga UE în mod coerent și asigură convergența abordărilor statelor membre cu privire la acest fenomen¹⁸.

Acțiunea UE ar putea oferi valoare adăugată și prin furnizarea de garanții pentru abordarea acțiunilor SLAPP din țări terțe într-un mod eficace. De asemenea, se impune o acțiune comună din partea statelor membre pentru a combate acțiunile SLAPP din țări terțe, deoarece, în caz contrar, reclamanții pot încerca să beneficieze de divergențele la nivel de sistem dintre statele membre și să solicite recunoașterea și executarea hotărârilor având ca obiect acțiunile SLAPP din țări terțe în jurisdicțiile în care acestea pot fi obținute cel mai ușor.

Propunerea respectă principiul subsidiarității, propunând doar garanții specifice și limitând acțiunea legislativă la ceea ce este strict necesar pentru a obține ceea ce statele membre nu pot obține acționând individual.

- **Proportionalitate**

Acțiunile la nivelul UE ar trebui să fie orientate și limitate la ceea ce este necesar pentru a asigura coerența abordării în statele membre în ceea ce privește situațiile transfrontaliere. Propunerea este concepută astfel încât să respecte principiul proporționalității. Acesta este motivul pentru care se propun doar garanții procedurale bine orientate. Acestea sunt concepute pentru a oferi numai ceea ce este necesar în vederea asigurării unei mai bune funcționări a procedurilor civile transfrontaliere în cazul acțiunilor SLAPP, care constituie o amenințare gravă la adresa democrației europene și a statului de drept.

Proportionalitatea este ilustrată, de asemenea, de faptul că multe dintre elementele care urmăresc să abordeze acțiunile SLAPP vor fi furnizate ca măsuri fără caracter legislativ în cadrul unei recomandări și nu prin măsuri legislative.

- **Alegerea instrumentului**

Instrumentul legislativ ales este o directivă, care va prevedea garanții procedurale cu caracter obligatoriu și uniform în statele membre. Acesta va preveni divergențele existente între statele membre în ceea ce privește garanțiile, care riscă să conducă la acțiuni de alegere a instanței celei mai favorabile la nivel transfrontalier. În același timp, alegerea unei directive va permite statelor membre să adapteze garanțiile procedurale specifice la dreptul lor civil și procedural național, care prezintă încă diferențe considerabile de la un stat membru la altul.

Directiva va fi completată de un instrument fără caracter legislativ (o recomandare). Acțiunile cu și fără caracter legislativ se îmbină astfel în mod eficient.

¹⁸ O serie de state membre (IE, LT și MT) evaluează în prezent nevoia de protecție împotriva acțiunilor SLAPP.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR *EX POST*, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

- **Consultări cu părțile interesate**

În cadrul consultărilor cu părțile interesate, au fost primite contribuții și observații din partea unei game largi de părți interesate cheie reprezentând cetățeni din UE și din afara UE, autorități naționale, practicieni în domeniul dreptului, cum ar fi judecători, mediul academic, instituții de cercetare, ONG-uri și alte grupuri relevante de interes.

Consultările au implicat o discuție tehnică exploratorie cu un anumit număr de participanți în cadrul unui grup tematic în martie 2021; printre participanți s-au numărat patru persoane vizate de acțiuni SLAPP, care au fost de acord să își împărtășească experiența personală, au furnizat informații utile cu privire la acțiunile SLAPP și au contribuit la etapa pregătitoare.

O consultare publică deschisă¹⁹, desfășurată în perioada 4 octombrie 2021-10 ianuarie 2022, a colectat opiniile cetățenilor, ale jurnaliștilor, ale statelor membre, ale ONG-urilor, ale societății civile, ale judecătorilor, ale practicienilor în domeniul dreptului și ale altor părți interesate cu privire la acțiunile SLAPP și la măsurile care ar trebui luate pentru a combate acest fenomen în UE.

În cadrul unei consultări specifice a judecătorilor naționali desfășurată în perioada 12 noiembrie 2021-10 ianuarie 2022²⁰ prin intermediul Rețelei judiciare europene în materie civilă și comercială, s-a solicitat un feedback mai detaliat cu privire la identificarea cazurilor SLAPP, eventualele deficiențe de ordin procedural, soluțiile naționale deja disponibile (chiar dacă nu sunt specifice cazurilor SLAPP), sensibilizarea judecătorilor cu privire la acțiunile SLAPP și nevoile acestora din urmă în materie de formare profesională.

O reuniune tehnică cu experți din statele membre, care a avut loc în octombrie 2021, a cules informații cu privire la opiniile statelor membre (inclusiv din partea organismelor și autorităților independente ale statelor membre) legate de oportunitatea și tipul acțiunilor necesare la nivelul UE împotriva acțiunilor SLAPP, de soluțiile judiciare (dacă există și au caracter general sau specific) și de tipul de sprijin disponibil în prezent la nivel național pentru persoanele vizate de acțiunile SLAPP.

Un atelier organizat cu anumite părți interesate în noiembrie 2021 a pus la dispoziție un forum pentru discuții privind dimensiunea acțiunilor SLAPP, colectarea de informații, discutarea și testarea unor posibile soluții.

Lucrările pregătitoare ale Comisiei au luat în considerare dovezile colectate de Parlamentul European în cursul elaborării raportului său din proprie inițiativă pe această temă, adoptat la sfârșitul anului 2021.

Feedbackul din partea părților interesate, în special în cadrul consultării publice deschise și al reuniunii părților interesate, a relevat un sprijin puternic pentru o acțiune la nivelul UE împotriva cauzelor SLAPP, atât la nivel legislativ, cât și nelegislativ. Organizațiile de la nivelul UE au raportat că numărul acțiunilor SLAPP este în creștere în UE, inclusiv cazurile transfrontaliere. Opiniile exprimate în cadrul consultării publice au subliniat, de asemenea, importanța formării și a sensibilizării cu privire la acțiunile SLAPP, beneficiile colectării datelor și necesitatea unei monitorizări adecvate a acțiunilor SLAPP.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_ro.

²⁰ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP.

Feedbackul primit în urma consultării publice și a reuniunii părților interesate a furnizat, de asemenea, dovezi importante cu privire la fenomenul din UE, care au fost avute în vedere în documentul de lucru al serviciilor Comisiei²¹ ce însoțește prezenta propunere.

Majoritatea statelor membre au semnalat sprijinul pentru acțiunea UE împotriva cauzelor SLAPP, atrăgând atenția asupra necesității de a proteja libertatea de exprimare și de informare și libertatea mass-mediei, menținând totodată echilibrul dintre măsurile de protecție împotriva acțiunilor SLAPP și accesul la justiție. Unele state membre au indicat lipsa dovezilor privind cazurile SLAPP, în special cele având o dimensiune transfrontalieră, ca fenomen care suscită îngrijorare în țara lor.

Consultarea specifică a judecătorilor naționali a relevat faptul că nu există o definiție juridică a unui sistem de garanții în caz de acțiuni SLAPP sau specific acestui tip de acțiuni în statul membru al persoanelor chemate în judecată, deși unele dintre garanțiile generale naționale existente pot fi utilizate, în principiu, în cauzele SLAPP.

La 11 noiembrie 2021, Parlamentul European a adoptat un raport din proprie inițiativă privind acțiunile SLAPP²², solicitând Comisiei să prezinte un pachet cuprinzător de măsuri împotriva acestor acțiuni, inclusiv cu caracter legislativ.

De asemenea, Comisia a comandat studii pentru a dezvolta o mai bună înțelegere a fenomenului în UE și o primă cartografiere a situației din statele membre. Această primă cartografiere a oferit informații cu privire la acțiunile SLAPP și la factorii determinanți ai acestora²³. Al doilea studiu a fost unul comparativ, mai aprofundat, care a evaluat în detaliu situația din statele membre la momentul respectiv²⁴.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

În vederea elaborării inițiativei privind acțiunile SLAPP, Comisia a înființat un grup de experți²⁵ în 2021. Grupul a reunit membri ai mediului academic, practicieni în domeniul dreptului și reprezentanți ai mass-mediei și ai societății civile. Grupul a fost mandatat să furnizeze expertiză juridică cu privire la acțiunile SLAPP, să acționeze ca o platformă la nivelul UE pentru realizarea schimbului de bune practici și cunoștințe și, în măsura posibilului, să sprijine persoanele vizate de acțiunile SLAPP. În toamna anului 2021, în cadrul grupului de experți a fost creat un subgrup legislativ specific pentru a asista Comisia în procesul de elaborare a propunerii legislative.

- **Documentul de lucru al serviciilor Comisiei**

Prezenta propunere este însoțită de un document de lucru al serviciilor Comisiei²⁶, care prezintă motivele, analiza și dovezile disponibile pentru a susține propunerea. Nu există o evaluare a impactului care să însoțească propunerea, deoarece prezenta propunere va oferi garanții procedurale specifice și nu va genera costuri cuantificabile semnificative. În schimb,

²¹ SWD(2022) 117, 27.4.2022.

²² Rezoluția Parlamentului European din 11 noiembrie 2021 referitoare la consolidarea democrației și a libertății și pluralismului mass-mediei în UE: recurgerea nejustificată la acțiuni de drept civil și penal pentru a reduce la tăcere jurnaliștii, ONG-urile și societatea civilă [2021/2036(INI)].

²³ Disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en.

²⁵ [Grupul de experți](#) în materie de acțiuni SLAPP.

²⁶ SWD(2022) 117, 27.4.2022.

aceasta va oferi instanțelor naționale mijloace mai bine adaptate pentru a pune capăt tentativelor de utilizare abuzivă a procedurilor judiciare și pentru a evita eventualele costuri aferente suportate de sistemul judiciar în contextul unei astfel de utilizări abuzive. În plus, întrucât acțiunile SLAPP pun în pericol drepturile fundamentale ale libertății de exprimare și ale libertății de informare, adoptarea unor măsuri radicale și rapide este extrem de importantă pentru a preveni extinderea în continuare în UE a acestui fenomen cu consecințe negative asociate, care a apărut relativ recent, dar care își face din ce în ce mai simțită prezența.

- **Drepturile fundamentale**

Propunerea promovează protecția drepturilor fundamentale în Uniunea Europeană. Jurnaliștii, apărătorii drepturilor omului și alte grupuri-țintă care beneficiază de garanțiile procedurale propuse joacă un rol important la nivelul democrațiilor europene, în special în ceea ce privește respectarea dezbaterii publice, a drepturilor fundamentale, a valorilor democratice, a incluziunii sociale, a protecției mediului și a statului de drept. Totodată, dreptul procedural joacă un rol esențial în garantarea eficacității drepturilor fundamentale în conformitate cu cartă.

Dreptul la libertatea de exprimare și de informare, astfel cum este prevăzut la articolul 11 din Cartă, cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi și de a transmite informații și idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Deși nu este un drept absolut, orice restrângere a acestuia trebuie să fie prevăzută de lege, să respecte substanța dreptului respectiv și să fie impusă numai în cazul în care este necesară și numai dacă răspunde efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți [articolul 52 alineatul (1) din Cartă].

Propunerea asigură totodată echilibrul dintre accesul la justiție, astfel cum este garantat la articolul 47 din Cartă, și drepturile referitoare la personalitate/confidențialitate, în conformitate cu articolele 7 și 8 din Cartă, și protecția libertății de exprimare și de informare. Garanțiile procedurale sunt atent orientate și lasă instanței suficientă marjă de apreciere în cazuri individuale pentru a menține echilibrul delicat dintre respingerea rapidă a acțiunilor vădit nefondate și accesul efectiv la justiție.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Prezenta propunere nu va avea implicații asupra bugetului Uniunii Europene.

5. ALTE ELEMENTE

- **Planuri de punere în aplicare și modalități de monitorizare, evaluare și raportare**

Punerea în aplicare a directivei în statele membre este facilitată de furnizarea de către Comisie a asistenței în materie de transpunere pentru a asigura implementarea în bune condiții în statele membre, organizând cel puțin un atelier de transpunere și reuniuni bilaterale, inclusiv la cererea statelor membre. De asemenea, statele membre vor fi invitate să informeze cu privire la măsurile naționale de transpunere.

Aplicarea directivei face obiectul unei revizuirii la cinci ani de la intrarea sa în vigoare.

- **Documente explicative (în cazul directivelor)**

Prezenta propunere nu necesită documente explicative specifice.

Explicarea detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii

Directiva cuprinde patru părți principale distincte: norme comune privind garanțiile procedurale (capitolul II), respingerea rapidă a acțiunilor judiciare vădit nefondate (capitolul III), măsurile reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive (capitolul IV) și protecția împotriva hotărârilor pronunțate de țări terțe (capitolul V). Dispozițiile prevăzute la capitolele I și VI au un domeniu de aplicare orizontal.

Capitolul I Dispoziții generale: acest capitol cuprinde dispoziții privind obiectul și domeniul de aplicare al instrumentului, unele definiții și o dispoziție cu privire la situațiile în care se consideră că o chestiune are implicații transfrontaliere în sensul directivei.

Articolul 1 indică obiectul, clarificând faptul că garanțiile specifice prevăzute de directivă sunt menite să abordeze procedurile judiciare vădit nefondate sau abuzive în materie civilă în litigiile care au implicații transfrontaliere, inițiate atât împotriva persoanelor fizice, cât și a persoanelor juridice, în special jurnaliști și apărători ai drepturilor omului, ca urmare a implicării acestora în acțiuni de mobilizare publică.

Articolul 2 definește domeniul de aplicare material al directivei, care se aplică în materie civilă sau comercială în litigiile care au implicații transfrontaliere, indiferent de natura instanței. Acesta include acțiunile civile intentate în cadrul procedurilor penale, dar și măsurile provizorii și asigurătorii, contramăsurile sau alte tipuri specifice de măsuri reparatorii disponibile în temeiul altor instrumente. Ca și în cazul altor instrumente civile și comerciale ale UE, chestiunile în materie fiscală, vamală sau administrativă și răspunderea statului pentru actele sau omisiunile sale în exercitarea autorității publice sunt excluse din domeniul de aplicare. Noțiunea *acta iure imperii* include reclamațiile împotriva funcționarilor care acționează în numele statului și răspunderea pentru actele emise de autoritățile publice, inclusiv răspunderea persoanelor numite în funcții de demnitate publică. Prin urmare, autoritățile publice nu ar trebui să fie considerate ținte ale acțiunilor SLAPP.

Articolul 3 prevede definiția mobilizării publice, a chestiunii de interes public și a procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice.

Mobilizarea publică este definită în sens larg, însemnând orice declarație sau activitate exprimată sau desfășurată în contextul următoarelor:

- (1) exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare, cum ar fi crearea, expunerea, publicitatea sau alte forme de promovare a comunicărilor, publicațiilor sau lucrărilor jurnalistice, politice, științifice, academice, artistice, critice sau satirice, precum și acțiunile pregătitoare, de sprijin sau de asistență direct legate de acestea;
- (2) exercitarea dreptului la libertatea de asociere și de întrunire pașnică, cum ar fi organizarea sau participarea la activități de lobby, demonstrații și proteste sau activități care rezultă din exercitarea dreptului la bună administrare și a dreptului la o cale de atac eficientă, cum ar fi depunerea de plângeri, petiții sau cereri de natură administrativă și judiciară și participarea la ședințe publice, precum și acțiunile pregătitoare, de sprijin sau de asistență direct legate de acestea.

În plus, mobilizarea se referă și la alte activități menite să informeze sau să influențeze opinia publică sau acțiunile ulterioare ale publicului, inclusiv activitățile desfășurate de o entitate privată sau publică în legătură cu o chestiune de interes public, cum ar fi organizarea de acțiuni de cercetare, sondaje, campanii sau orice alte acțiuni colective sau participarea la acestea, precum și acțiunile pregătitoare, de sprijin sau de asistență direct legate de acestea. Acțiunile pregătitoare sunt, de exemplu, interviuri realizate de un jurnalist de investigație sau de un reprezentant al mediului academic în vederea elaborării unei declarații sau informații

colectate de o persoană care luptă pentru protecția mediului. Acțiunile de sprijin și de asistență ar trebui să fie avute în vedere, deoarece reclamantii pot introduce acțiuni în instanță și împotriva actorilor care furnizează servicii de sprijin sau de asistență necesare, cum ar fi conexiunea la internet sau servicii de tipărire, cu scopul de a restrânge în mod indirect libertatea de exprimare a persoanei vizate în mod real de acțiunea SLAPP. Astfel de acțiuni pregătitoare, de sprijin și de asistență trebuie să aibă o legătură directă și intrinsecă cu declarația sau activitatea în cauză.

Pe de altă parte, mobilizarea publică nu ar trebui să includă, în mod normal, publicitatea comercială și activitatea de marketing (discurs comercial).

Chestiunea de interes public este, de asemenea, definită în sens larg, cu referire la orice aspect care afectează publicul într-o asemenea măsură încât acesta poate avea un interes legitim față de respectiva chestiune, în domenii precum sănătatea și siguranța publică, mediul, clima sau exercitarea drepturilor fundamentale.

Definiția **procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice** face referire la procedurile judiciare inițiate în legătură cu mobilizarea publică, total sau parțial nefondate, al căror principal scop este prevenirea, restricționarea sau sancționarea mobilizării publice.

O listă neexhaustivă indică cei mai comuni indicatori de abuz, cum ar fi: natura disproporționată, excesivă sau nerezonabilă a acțiunii sau a unei părți a acesteia, existența procedurilor multiple inițiate de reclamant sau de părțile asociate acestuia în legătură cu chestiuni similare sau intimidare, hărțuire ori amenințări din partea reclamantului sau a reprezentanților acestuia.

Procedurile judiciare abuzive implică adesea tactici utilizate cu rea-credință în cadrul proceselor, cum ar fi întârzierea procedurilor, generarea de costuri disproporționate în sarcina persoanei chemate în judecată în contextul desfășurării procedurilor sau alegerea instanței celei mai favorabile. Aceste tactici, care sunt utilizate de reclamant în alte scopuri decât accesul la justiție, sunt adesea, deși nu întotdeauna, asociate cu diverse forme de intimidare, hărțuire sau amenințări înainte sau în timpul procedurilor, în vederea obstrucționării mobilizării publice.

Articolul 4 precizează cazurile în care se consideră că o chestiune are implicații transfrontaliere.

În sensul prezentei directive, se consideră că o chestiune are implicații transfrontaliere dacă părțile nu au domiciliul în același stat membru în care se află sediul instanței sesizate, ceea ce indică presupunerea naturii strict interne a chestiunii.

Cu toate acestea, chiar și în cazul în care ambele părți la procedură au domiciliul în același stat membru în care se află sediul instanței sesizate, chestiunea este considerată ca având implicații transfrontaliere în alte două tipuri de situații.

- (1) Prima situație este aceea în care actul specific de mobilizare publică cu privire la o chestiune de interes public în cauză are caracter relevant pentru mai multe state membre. Aceasta include, de exemplu, mobilizarea publică la evenimente organizate de instituțiile Uniunii, cum ar fi prezența la ședințe publice, sau declarații ori activități privind chestiuni cu caracter relevant specific pentru mai multe state membre, cum ar fi poluarea transfrontalieră sau acuzațiile de spălare de bani cu o potențială implicare transfrontalieră.
- (2) A doua situație în care ar trebui să se considere că o chestiune are implicații transfrontaliere este aceea în care reclamantul sau entitățile asociate acestuia au inițiat într-un alt stat membru proceduri judiciare concurente sau anterioare împotriva

acelorași persoane chemate în judecată sau împotriva unor persoane asociate acestora.

- (3) Aceste două tipuri de situații iau în considerare contextul specific al acțiunilor SLAPP.

Capitolul II Norme comune privind garanțiile procedurale: Acest capitol cuprinde dispoziții orizontale privind aplicarea garanțiilor procedurale, conținutul lor și alte caracteristici de natură procedurală.

În conformitate cu **articolul 5**, se poate depune o cerere pentru diferite tipuri de garanții procedurale:

- (a) o garanție în conformitate cu articolul 8;
- (b) respingerea rapidă a procedurilor judiciare vădit nefondate, în conformitate cu capitolul III;
- (c) măsuri reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive în conformitate cu capitolul IV.

Deși descrierea naturii declarației sau a activității ca act de mobilizare publică ar trebui să fie o condiție de admisibilitate, o descriere a elementelor de probă se impune a fi considerată adecvată în cazul în care reclamantul principal nu a furnizat deja elemente de probă sau acestea nu sunt puse la dispoziția instanței în alt mod. Statele membre pot prevedea că aceleași măsuri pot fi luate de instanța sesizată *ex officio* în orice etapă a procedurii.

Articolul 6 abordează modificările ulterioare aduse cererii sau actelor de procedură ale reclamantilor care își retrag sau modifică în mod deliberat cererile sau actele de procedură pentru a nu fi obligați la plata cheltuielilor de judecată suportate de partea care are câștig de cauză. Această strategie juridică poate priva instanța de competența recunoașterii caracterului abuziv al procedurilor judiciare, partea chemată în judecată fiind lipsită de orice posibilitate de a-i fi rambursate cheltuielile de judecată. Dispoziția asigură faptul că nicio modificare ulterioară a cererilor sau a actelor de procedură efectuate de reclamant, inclusiv renunțarea la judecată, nu aduce atingere posibilității ca instanța sesizată să constate caracterul abuziv al acțiunii judiciare și să dispună obligarea la plata cheltuielilor de judecată, a despăgubirilor sau a penalităților.

Articolul 7 prevede că o instanță sesizată cu privire la această chestiune poate accepta ca organizațiile neguvernamentale care apără sau promovează drepturile persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică să ia parte la proceduri, fie pentru a susține partea chemată în judecată, fie pentru a furniza informații. Statele membre ar trebui să reglementeze cerințele de procedură ale intervenției, inclusiv, eventual, termenele, în conformitate cu normele procedurale aplicabile instanței sesizate.

Articolul 8 introduce competența instanței de a solicita reclamantului să furnizeze o garanție pentru acoperirea costurilor procedurale sau a costurilor procedurale și a despăgubiri, în cazul în care instanța consideră, chiar dacă cererea nu este în mod vădit nefondată, că există elemente care indică un abuz de procedură, iar șansele de succes în acțiunea principală sunt scăzute.

Capitolul III Respingerea rapidă a procedurilor judiciare vădit nefondate: Acest capitol abordează cerințele și garanțiile procedurale de respingere rapidă a acțiunilor judiciare care sunt în mod vădit nefondate.

Articolul 9 prevede posibilitatea respingerii rapide atunci când acțiunea formulată împotriva persoanei chemate în judecată este vădit nefondată, în tot sau în parte. În situația în care

cererea principală este respinsă ulterior în cadrul procedurii ordinare, persoana chemată în judecată poate beneficia în continuare de alte măsuri reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive, dacă sunt recunoscute elemente de abuz.

Articolul 10 prevede că, în cazul în care persoana chemată în judecată solicită respingerea rapidă a acțiunii, acțiunea principală se suspendă până la soluționarea definitivă a cererii. Suspendarea judecării cauzei inițiate de reclamant asigură suspendarea activității procedurale, reducând astfel costurile procedurale suportate de persoana chemată în judecată. Pentru a evita orice impact asupra accesului efectiv la justiție, suspendarea ar trebui să fie temporară și menținută numai până în momentul pronunțării unei hotărâri definitive cu privire la cerere, care nu mai face obiectul controlului jurisdicțional.

Articolul 11 prevede că o cerere de respingere rapidă trebuie să fie tratată în cadrul unei proceduri accelerate, ținând seama de circumstanțele cauzei, de dreptul la o cale de atac eficientă, precum și de dreptul la un proces echitabil. Pentru a asigura un grad ridicat de celeritate în cadrul procedurii accelerate, statele membre pot stabili termene pentru desfășurarea ședințelor de judecată sau pentru pronunțarea unei hotărâri de către instanță. De asemenea, acestea pot adopta sisteme similare procedurilor legate de măsurile provizorii.

Articolul 12 introduce o normă specială privind sarcina probei: în cazul în care persoana chemată în judecată a solicitat respingerea rapidă, demonstrând că declarația sau activitatea constituie un act de mobilizare publică, reclamantului îi revine sarcina de a dovedi că cererea nu este în mod vădit nefondată. Aceasta nu reprezintă o limitare a accesului la justiție, ținând seama de faptul că reclamantului îi revine sarcina probei în ceea ce privește cererea respectivă și trebuie doar să respecte pragul mult mai scăzut de a demonstra că cererea nu este în mod vădit nefondată pentru a evita respingerea rapidă.

Articolul 13 prevede că o hotărâre pronunțată de almintere sau de respingere a cererii de respingere rapidă a acțiunii ar trebui să facă obiectul unei căi de atac.

Capitolul IV Măsuri reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive: Acest capitol cuprinde dispoziții privind plata cheltuielilor de judecată, a despăgubirilor și a penalităților.

Articolul 14 prevede că un reclamant care a introdus o acțiune abuzivă în instanță împotriva mobilizării publice poate fi obligat să suporte toate cheltuielile de judecată, inclusiv costurile integrale de reprezentare juridică suportate de persoana chemată în judecată, cu excepția cazului în care cuantumul acestora este exagerat.

Articolul 15 prevede garanția că orice persoană fizică sau juridică ce a suferit un prejudiciu ca urmare a unor proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice poate solicita și obține despăgubiri integrale pentru prejudiciul respectiv. Sunt vizate atât daunele materiale, cât și daunele imateriale. Daunele materiale includ, de exemplu, onorariile avocaților, atunci când acestea nu sunt rambursabile sub formă de costuri, cheltuieli de călătorie și costurile medicale (de exemplu, pentru asistență psihologică), dacă prezintă o legătură de cauzalitate cu procedurile judiciare. Costurile premergătoare procesului ar trebui să fie considerate daune materiale dacă nu sunt incluse în cheltuielile de judecată în conformitate cu legislația națională. Daunele imateriale acoperă diverse forme de vătămare a integrității fizice și/sau psihice. Acestea cuprind, de exemplu, durerea și suferința sau stresul emoțional în legătură cu procedurile judiciare, deteriorarea vieții sau a relației, atingerea adusă reputației și, în general, orice tip de prejudiciu cu caracter intangibil.

Articolul 16 prevede posibilitatea de a impune sancțiuni eficace, proporționale și disuasive în sarcina părții care a inițiat proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice. Principalul obiectiv al acestei dispoziții este de a descuraja potențialii reclamânți să inițieze

proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice. Sancțiunile vor fi plătite statelor membre.

Capitolul V Protecția împotriva hotărârilor pronunțate de țări terțe: Acest capitol prevede măsuri reparatorii pentru protejarea persoanei chemate în judecată în caz de proceduri judiciare abuzive intentate în fața instanțelor din țări terțe.

Articolul 17 impune statelor membre să se asigure că recunoașterea și executarea unei hotărâri pronunțate de o țară terță în cadrul procedurilor judiciare inițiate pe motivul mobilizării publice a unei persoane fizice sau juridice domiciliată într-un stat membru sunt refuzate ca fiind vădit contrare ordinii publice în cazul în care procedurile respective ar fi fost considerate în mod vădit nefondate sau abuzive dacă ar fi fost introduse în fața instanțelor din statul membru în care se solicită recunoașterea sau executarea, iar instanțele respective ar fi aplicat propria legislație.

Articolul 18 prevede, ca o măsură reparatorie suplimentară în cazul pronunțării unei hotărâri de o țară terță, că, în cazul în care au fost inițiate proceduri judiciare abuzive împotriva unei persoane fizice sau juridice domiciliată într-un stat membru în fața unei instanțe dintr-o țară terță, persoana respectivă poate solicita despăgubiri pentru daunele suferite și pentru costurile suportate în legătură cu procedurile aflate pe rolul instanței din țara terță, indiferent de domiciliul reclamantului în cadrul procedurii în țara terță. Această dispoziție creează un nou temei special de competență pentru a asigura că persoanele vizate de procedurile judiciare abuzive care au domiciliul în Uniunea Europeană dispun de măsuri reparatorii eficiente în Uniune în caz de proceduri judiciare abuzive intentate în fața unei instanțe dintr-o țară terță.

Capitolul VI Dispoziții finale: Acest capitol cuprinde norme privind relația dintre directivă și Convenția de la Lugano din 2007, referitoare la revizuirea aplicării directivei, transpunerea în dreptul intern, intrarea în vigoare și statele membre în calitate de destinatari.

Propunere de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind protecția persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 81 alineatul (2) litera (f),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară,

întrucât:

- (1) Potrivit articolului 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților.
- (2) Potrivit articolului 10 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, orice cetățean al Uniunii are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) prevede, printre altele, dreptul la respectarea vieții private și de familie (articolul 7), dreptul la protecția datelor cu caracter personal (articolul 8), dreptul la libertatea de exprimare și de informare, care cuprinde respectarea libertății și pluralismului mijloacelor de informare în masă (articolul 11), precum și dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil (articolul 47).
- (3) Dreptul la libertatea de exprimare și de informare, astfel cum este prevăzut la articolul 11 din Cartă, cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi și de a transmite informații și idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Articolul 11 din Cartă ar trebui să aibă înțelesul și domeniul de aplicare al articolului 10 corespunzător din Convenția europeană a drepturilor omului („CEDO”) privind dreptul la libertatea de exprimare, astfel cum a fost interpretată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului („CEDO”).
- (4) Scopul prezentei directive este de a oferi protecție persoanelor fizice și juridice implicate în acțiuni de mobilizare publică în chestiuni de interes public, cu precădere jurnaliști și apărători ai drepturilor omului, în fața procedurilor judiciare inițiate împotriva lor pentru a-i descuraja să participe la acțiuni de mobilizare publică (denumite în mod curent *acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice* sau „SLAPP”).
- (5) Jurnaliștii joacă un rol important în facilitarea dezbaterii publice și în transmiterea și primirea de informații, opinii și idei. Este esențial ca acestora să li se aloce spațiul

necesar pentru a contribui la o dezbatere deschisă, liberă și echitabilă și pentru a combate dezinformarea, manipularea informațiilor și interferențele. Jurnaliștii ar trebui să fie în măsură să își desfășoare activitățile în mod eficace pentru a se asigura că cetățenii au acces la o multitudine de opinii în cadrul democrațiilor europene.

- (6) Jurnaliștii de investigație, în special, joacă un rol esențial în combaterea criminalității organizate, a corupției și a extremismului. Activitatea lor implică riscuri deosebit de ridicate, aceștia confruntându-se cu un număr tot mai mare de atacuri și hărțuiri. Este necesar un sistem solid de garanții care să le permită să își îndeplinească rolul esențial de „gardieni” în chestiuni de interes public legitim.
- (7) Apărătorii drepturilor omului joacă totodată un rol important la nivelul democrațiilor europene, în special în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale, a valorilor democratice, a incluziunii sociale, a protecției mediului și a statului de drept. Aceștia ar trebui să aibă posibilitatea de a participa în mod activ la viața publică și de a-și face cunoscute opiniile cu privire la chestiuni de natură politică și procese decizionale, fără teama de intimidare. Apărătorii drepturilor omului sunt persoane sau organizații implicate în apărarea drepturilor fundamentale și a unei serii de alte drepturi, cum ar fi drepturile în domeniul mediului și al climei, drepturile femeilor, drepturile persoanelor LGBTIQ, drepturile persoanelor cu origine rasială sau etnică minoritară, drepturile lucrătorilor sau libertățile religioase. Alți participanți la dezbaterea publică, cum ar fi reprezentanții mediului academic și cercetătorii, merită în egală măsură o protecție adecvată.
- (8) O democrație sănătoasă și prosperă presupune posibilitatea participării active a cetățenilor la dezbateri publice, fără interferențe nejustificate din partea autorităților publice sau a altor actori influenți, exercitate fie la nivel național, fie la nivel internațional. Pentru a asigura o participare pertinentă, aceștia ar trebui să poată avea acces la informații fiabile, care să le permită să își formeze propriile opinii și să își exercite propria putere de apreciere într-un spațiu public în care opiniile diferite pot fi exprimate în mod liber.
- (9) Pentru a promova acest mediu, este important ca jurnaliștii și apărătorii drepturilor omului să beneficieze de protecție în fața procedurilor judiciare împotriva mobilizării publice. Astfel de proceduri judiciare nu sunt inițiate în scopul accesului la justiție, ci pentru a reduce dezbaterea publică la tăcere, recurgând în mod obișnuit la acțiuni de hărțuire și intimidare.
- (10) Acțiunile SLAPP sunt în mod specific inițiate de entități cu autoritate, de exemplu persoane fizice, grupuri de lobby, corporații și organe de stat. Acestea implică adesea un dezechilibru de putere între părți, reclamantul aflându-se într-o poziție superioară persoanei chemate în judecată din punct de vedere financiar sau politic. Deși nu este o componentă indispensabilă a unor astfel de cazuri, existența unui dezechilibru de putere sporește semnificativ efectele dăunătoare, precum și efectele de intimidare ale procedurilor judiciare împotriva mobilizării publice.
- (11) Procedurile judiciare împotriva mobilizării publice pot avea un impact negativ asupra credibilității și reputației jurnaliștilor și apărătorilor drepturilor omului și pot epuiza resursele financiare și de altă natură ale acestora. Din cauza unor astfel de proceduri, publicarea informațiilor referitoare la o chestiune de interes public poate fi amânată sau anulată în totalitate. Durata procedurilor și presiunea financiară pot avea un efect disuasiv asupra jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului. Prin urmare, existența unor astfel de practici poate avea un efect disuasiv asupra activității acestora,

contribuind la autocenzură în perspectiva unor eventuale proceduri judiciare viitoare, având drept consecință pauperizarea dezbaterii publice în defavoarea întregii societăți.

- (12) Persoanele vizate de proceduri judiciare împotriva mobilizării publice se pot confrunta cu o serie de cauze desfășurate simultan, inițiate uneori în mai multe jurisdicții. Procedurile inițiate în jurisdicția unui stat membru împotriva unei persoane având reședința în alt stat membru au, de regulă, un caracter mai complex și mai costisitor pentru persoana chemată în judecată. Reclamanții din cadrul procedurilor judiciare împotriva mobilizării publice pot utiliza, de asemenea, instrumente procedurale pentru a prelungi durata și a spori costul soluționării litigiului și pot introduce cauze într-o jurisdicție pe care o percep ca fiind favorabilă cauzei lor, mai degrabă decât pe rolul instanței cel mai bine plasate pentru a soluționa cererea. Astfel de practici împovărează, de asemenea, sistemele judiciare naționale în mod inutil și nociv.
- (13) Garanțiile prevăzute în prezenta directivă ar trebui să se aplice oricărei persoane fizice sau juridice ca urmare a implicării sale în acțiuni de mobilizare publică. De asemenea, ar trebui să protejeze persoanele fizice sau juridice care, fie cu titlu profesional, fie cu titlu personal, sprijină, asistă sau furnizează bunuri sau servicii unei alte persoane în scopuri direct legate de mobilizarea publică într-o chestiune de interes public. Este vorba, de exemplu, despre furnizori de servicii de internet, edituri sau imprimerii, care fac obiectul sau sunt în pericol de a face obiectul unor proceduri judiciare pentru furnizarea de servicii persoanei vizate de procedurile judiciare.
- (14) Prezenta directivă ar trebui să se aplice oricărui tip de acțiune în justiție sau în materie civilă sau comercială în litigiile cu implicații transfrontaliere, indiferent de natura instanței. Sunt incluse acțiunile civile intentate în cadrul procedurilor penale, dar și măsurile provizorii și asigurătorii, contramăsurile sau alte tipuri specifice de măsuri reparatorii disponibile în temeiul altor instrumente.
- (15) Directiva nu se aplică cererilor care decurg din răspunderea statului pentru acțiuni sau omisiuni în exercitarea autorității publice (*acta iure imperii*), cererilor împotriva funcționarilor care acționează în numele statului și nici cererilor care decurg din răspunderea pentru acțiunile întreprinse de autoritățile publice, în care se încadrează și răspunderea persoanelor numite în funcții de demnitate publică.
- (16) Mobilizarea publică ar trebui să reprezinte orice declarație sau activitate a unei persoane fizice sau juridice, exprimată sau desfășurată în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare cu privire la o chestiune de interes public, cum ar fi crearea, expunerea, publicitatea sau alte forme de promovare a comunicărilor, publicațiilor sau lucrărilor jurnalistice, politice, științifice, academice, artistice, critice sau satirice, precum și acțiunile pregătitoare direct legate de acestea. Aceasta poate include, de asemenea, activități legate de exercitarea dreptului la libertatea de asociere și de întrunire pașnică, cum ar fi organizarea sau participarea la activități de lobby, demonstrații și proteste sau activități care rezultă din exercitarea dreptului la bună administrare și a dreptului la o cale de atac eficientă, cum ar fi depunerea de plângeri, petiții sau cereri de natură administrativă și judiciară și participarea la ședințe publice. Mobilizarea publică ar trebui să includă, de asemenea, activități pregătitoare, de sprijin sau de asistență care au o legătură directă și intrinsecă cu declarația sau activitatea în cauză și care vizează reprimarea acțiunilor de mobilizare publică. În plus, mobilizarea poate viza și alte activități menite să informeze sau să influențeze opinia publică sau acțiunile ulterioare ale publicului, inclusiv cele desfășurate de o entitate privată sau publică în legătură cu o chestiune de interes public, cum ar fi organizarea de acțiuni de cercetare, sondaje, campanii sau orice alte acțiuni colective sau participarea la acestea.

- (17) Mobilizarea publică nu ar trebui să includă, în mod normal, publicitatea comercială și activitatea de marketing, care, de regulă, nu sunt realizate în contextul exercitării libertății de exprimare și de informare.
- (18) Noțiunea „chestiune de interes public” ar trebui să includă, de asemenea, calitatea, siguranța sau alte aspecte relevante ale bunurilor, produselor sau serviciilor, în cazul în care astfel de aspecte sunt relevante în domenii precum sănătatea și siguranța publică, mediul, clima sau exercitarea drepturilor fundamentale. Un litigiu de natură exclusiv individuală între un consumator și un producător sau un furnizor de servicii cu privire la un bun, produs sau serviciu ar trebui să fie vizat numai în cazul în care chestiunea conține un element de interes public, de exemplu în ceea ce privește un produs sau un serviciu care nu respectă standardele de mediu sau de siguranță.
- (19) Activitățile unei persoane sau ale unei entități prezentate opiniei publice sau de interes public sunt, de asemenea, chestiuni de interes public în legătură cu care publicul își poate exprima în mod legitim un interes. Cu toate acestea, în cazul în care unicul scop al unei declarații sau al unei activități care privește o astfel de persoană sau entitate este de a satisface curiozitatea unui anumit public de cititori în ceea ce privește detaliile vieții private a unei persoane, interesul legitim nu există.
- (20) Procedurile judiciare abuzive implică, de regulă, tactici utilizate cu rea-credință în cadrul proceselor, cum ar fi întârzierea procedurilor, generarea de costuri disproporționate în sarcina persoanei chemate în judecată în contextul desfășurării procedurilor sau alegerea instanței celei mai favorabile. Aceste tactici sunt utilizate de reclamant în alte scopuri decât accesul la justiție. Astfel de tactici sunt adesea, deși nu întotdeauna, asociate cu diverse forme de intimidare, hărțuire sau amenințări.
- (21) O dimensiune transfrontalieră a cauzelor SLAPP sporește complexitatea și provocările cu care se confruntă persoanele chemate în judecată, deoarece acestea trebuie să participe la proceduri în alte jurisdicții, uneori în mai multe jurisdicții în același timp. Această situație generează, la rândul său, costuri și sarcini suplimentare, cu consecințe și mai grave.
- (22) Ar trebui să se considere că o chestiune are implicații transfrontaliere dacă părțile nu au domiciliul în același stat membru în care se află sediul instanței sesizate. Chiar și în cazul în care ambele părți au domiciliul în același stat membru în care se află sediul instanței sesizate, ar trebui să se considere că o chestiune are implicații transfrontaliere în alte două tipuri de situații. Prima situație este aceea în care actul specific de mobilizare publică cu privire la o chestiune de interes public în cauză are caracter relevant pentru mai multe state membre. Aceasta include, de exemplu, mobilizarea publică la evenimente organizate de instituțiile Uniunii, cum ar fi prezența la ședințe publice, sau declarații ori activități privind chestiuni cu caracter relevant specific pentru mai multe state membre, cum ar fi poluarea transfrontalieră sau acuzațiile de spălare de bani cu o potențială implicare transfrontalieră. A doua situație în care ar trebui să se considere că o chestiune are implicații transfrontaliere este aceea în care reclamantul sau entitățile asociate acestuia au inițiat într-un alt stat membru proceduri judiciare concurente sau anterioare împotriva acelorași persoane chemate în judecată sau împotriva unor persoane asociate acestora. Aceste două tipuri de situații iau în considerare contextul specific al acțiunilor SLAPP.
- (23) Persoanele chemate în judecată ar trebui să poată solicita următoarele garanții procedurale: o cerere de constituire a unei garanții pentru acoperirea costurilor procedurale sau a costurilor procedurale și a despăgubirilor, o cerere de respingere rapidă a acțiunilor judiciare vădit nefondate, o cerere de prevedere a unor măsuri

reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive (plata cheltuielilor de judecată, a despăgubirilor și a penalităților) sau toate în același timp.

- (24) În contextul unora dintre procedurile judiciare abuzive împotriva mobilizării publice, reclamantii retrag sau modifică în mod deliberat cererile sau actele de procedură pentru a nu fi obligați la plata cheltuielilor de judecată suportate de partea care are câștig de cauză. Această strategie juridică poate priva instanța de competența recunoașterii caracterului abuziv al procedurii judiciare, partea chemată în judecată fiind lipsită de orice posibilitate de a-i fi rambursate cheltuielile de judecată. Prin urmare, astfel de retrageri sau modificări nu ar trebui să afecteze posibilitatea prevederii unor măsuri reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive de către instanțele sesizate.
- (25) În situația în care cererea principală este respinsă ulterior în cadrul procedurii ordinare, persoana chemată în judecată poate beneficia în continuare de alte măsuri reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive, cum ar fi plata cheltuielilor de judecată și a despăgubirilor pentru daune.
- (26) Pentru a furniza persoanei chemate în judecată o garanție suplimentară, ar trebui să existe posibilitatea de a-i acorda o garanție pentru acoperirea costurilor procedurale și/sau a despăgubirilor, în cazul în care instanța consideră, chiar dacă cererea nu este în mod vădit nefondată, că există elemente care indică un abuz de procedură, iar șansele de succes în acțiunea principală sunt scăzute. O garanție nu implică o hotărâre pe fond, ci servește ca măsură asigurătorie de garantare a efectelor unei hotărâri definitive de constatare a unui abuz de procedură. Statele membre ar trebui să decidă dacă o garanție se impune a fi dispusă de instanță din proprie inițiativă sau la cererea persoanei chemate în judecată.
- (27) În cazul în care a fost depusă o cerere de respingere rapidă, suspendarea judecării cauzei asigură suspendarea activității procedurale, reducând astfel costurile procedurale suportate de persoana chemată în judecată.
- (28) Pentru a evita orice impact asupra accesului la o cale de atac eficientă, suspendarea ar trebui să fie temporară și menținută până în momentul pronunțării unei hotărâri definitive cu privire la cerere. O hotărâre definitivă înseamnă o hotărâre care nu mai face obiectul controlului jurisdicțional.
- (29) Pentru a asigura un grad ridicat de celeritate în cadrul procedurii accelerate privind o cerere de respingere rapidă, statele membre pot stabili termene pentru desfășurarea ședințelor de judecată sau pentru pronunțarea unei hotărâri de către instanță. De asemenea, acestea pot adopta sisteme similare procedurilor legate de măsurile provizorii. Statele membre ar trebui să depună eforturi pentru a se asigura că, atunci când persoana chemată în judecată solicită alte garanții procedurale, hotărârea este, de asemenea, pronunțată în cadrul unei proceduri rapide. Pentru o soluționare rapidă, statele membre ar putea ține seama, printre altele, de următoarele aspecte: dacă reclamantul a inițiat proceduri multiple sau concertate în chestiuni similare și existența unor încercări de intimidare, hărțuire sau amenințare a persoanei chemate în judecată.
- (30) În cazul în care persoana chemată în judecată a solicitat respingerea rapidă, reclamantului din acțiunea principală îi revine sarcina de a dovedi, în cadrul procedurii accelerate, că cererea nu este în mod vădit nefondată. Aceasta nu reprezintă o limitare a accesului la justiție, ținând seama de faptul că reclamantului îi revine sarcina probei în ceea ce privește cererea respectivă din acțiunea principală și trebuie doar să respecte

pragul mult mai scăzut de a demonstra că cererea nu este în mod vădit nefondată pentru a evita respingerea rapidă.

- (31) Costurile ar trebui să includă toate cheltuielile de judecată, inclusiv costurile integrale de reprezentare juridică suportate de persoana chemată în judecată, cu excepția cazului în care cuantumul acestora este exagerat. Costurile aferente reprezentării juridice care depășesc sumele prevăzute în lista onorariilor stabilite prin lege nu ar trebui considerate ca fiind exagerate în sine. Despăgubirea integrală a daunelor ar trebui să includă atât daunele materiale, cât și daunele imateriale, cum ar fi vătămarea integrității fizice și psihice.
- (32) Principalul obiectiv al acordării posibilității instanțelor de a impune sancțiuni este de a descuraja potențialii reclamânți să inițieze proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice. Astfel de sancțiuni ar trebui să fie proporționale cu elementele abuzului identificat. Atunci când stabilesc cuantumul sancțiunilor, instanțele ar trebui să ia în considerare potențialul efect dăunător sau disuasiv al procedurilor asupra mobilizării publice, inclusiv în ceea ce privește natura acțiunii, dacă reclamantul a inițiat proceduri multiple sau concertate în chestiuni similare și existența unor tentative de intimidare, hărțuire sau amenințare la adresa persoanei chemate în judecată.
- (33) În context transfrontalier, recunoașterea amenințării reprezentate de acțiunile SLAPP din țări terțe care vizează jurnaliștii, apărătorii drepturilor omului și alte persoane implicate în acțiuni de mobilizare publică și care au domiciliul în Uniunea Europeană se dovedește a avea, de asemenea, un caracter important. Astfel de acțiuni pot implica obligarea jurnaliștilor, a apărătorilor drepturilor omului și a altor persoane din UE la plata unor despăgubiri excesive. Procedurile judiciare din țările terțe au un caracter mai complex și mai costisitor pentru persoanele vizate. Pentru a proteja democrația și libertatea de exprimare și de informare în Uniunea Europeană și pentru a evita ca garanțiile prevăzute de prezenta directivă să fie subminate de recurgerea la proceduri judiciare în alte jurisdicții, este important să se asigure protecție și împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate și abuzive din țările terțe.
- (34) Prezenta directivă creează un nou temei special de competență pentru a asigura că persoanele vizate de acțiunile SLAPP care au domiciliul în Uniunea Europeană au la dispoziție măsuri reparatorii eficiente în Uniune în caz de proceduri judiciare abuzive intentate în fața unei instanțe dintr-o țară terță. Acest temei special de competență permite persoanelor vizate, având domiciliul în Uniunea Europeană, să solicite instanțelor în a căror rază teritorială își au domiciliul despăgubiri pentru daunele și costurile suportate în legătură cu procedurile aflate pe rolul instanței din țara terță. Acest drept se aplică indiferent de domiciliul reclamantului în cadrul procedurilor desfășurate în țara terță.
- (35) Prezenta directivă nu ar trebui să aducă atingere protecției pe care alte instrumente de drept al Uniunii sau de drept intern o asigură persoanelor fizice și juridice implicate în acțiuni de mobilizare publică. În special, aceasta nu aduce atingere în niciun fel protecției oferite de Directiva (UE) 2019/1937 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii²⁷, astfel cum a fost transpusă în dreptul național. În ceea ce privește situațiile care intră atât în domeniul de aplicare al prezentei directive, cât și în cel al Directivei (UE) 2019/1937, ar trebui să se aplice, prin urmare, protecția asigurată în temeiul ambelor acte.

²⁷ JO L 305, 26.11.2019, p. 17.

- (36) Prezenta directivă vine în completarea Recomandării Comisiei privind protecția jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului implicați în acțiuni de mobilizare publică împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive („Acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”). Recomandarea se adresează statelor membre și oferă un set cuprinzător de măsuri, printre care se numără activități de formare profesională, sensibilizare, sprijinire a persoanelor vizate de procedurile judiciare abuzive și colectarea de date, raportarea și monitorizarea procedurilor judiciare împotriva mobilizării publice.
- (37) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Danemarca nu participă la adoptarea prezentei directive, aceasta nu este obligatorie pentru respectivul stat membru și nu i se aplică.
- (38) [În conformitate cu articolele 1 și 2 și cu articolul 4a alineatul (1) din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, și fără a aduce atingere articolului 4 din protocolul respectiv, Irlanda nu participă la adoptarea prezentei directive, aceasta nu este obligatorie pentru respectivul stat membru și nu i se aplică] SAU
- (39) [În conformitate cu articolul 3 și cu articolul 4a alineatul (1) din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, [prin scrisoarea din ...] Irlanda și-a notificat intenția de a participa la adoptarea și la aplicarea prezentei directive.]

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

CAPITOLUL I

Dispoziții generale

Articolul 1

Obiect

Prezenta directivă prevede garanții împotriva procedurilor judiciare vădit nefondate sau abuzive în materie civilă în litigiile cu implicații transfrontaliere, inițiate împotriva persoanelor fizice și juridice, în special a jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului, ca urmare a implicării acestora în acțiuni de mobilizare publică.

Articolul 2

Domeniul de aplicare

Prezenta directivă se aplică în materie civilă sau comercială în litigiile cu implicații transfrontaliere, indiferent de natura instanței. Aceasta nu se aplică, în special, în materie fiscală, vamală sau administrativă și nici în ceea ce privește răspunderea statului pentru acte și omisiuni în cadrul exercitării autorității publice (*acta iure imperii*).

Articolul 3

Definiții

În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. **„mobilizare publică”** înseamnă orice declarație sau activitate a unei persoane fizice sau juridice, exprimată sau desfășurată în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare cu privire la o chestiune de interes public, precum și acțiunile pregătitoare, de sprijin sau de asistență direct legate de acestea. Printre ele se numără plângeri, petiții, cereri de natură administrativă sau judiciară și participarea la ședințe publice;
2. **„chestiune de interes public”** înseamnă orice aspect care afectează publicul într-o asemenea măsură încât acesta poate avea un interes legitim față de respectiva chestiune, în domenii precum:
 - (a) sănătatea și siguranța publică, mediul, clima sau exercitarea drepturilor fundamentale;
 - (b) activități ale unei persoane sau entități prezentate opiniei publice sau de interes public;
 - (c) chestiuni care fac obiectul atenției sau revizuirii publice de către un organism legislativ, executiv sau judiciar sau orice alte proceduri oficiale publice;
 - (d) acuzații de corupție, fraudă sau criminalitate;
 - (e) activități menite să combată dezinformarea;
3. **„proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice”** înseamnă procedurile judiciare inițiate în legătură cu mobilizarea publică, total sau parțial

nefonde, al căror principal scop este prevenirea, restricționarea sau sancționarea mobilizării publice. Indicii ale unui astfel de scop pot fi:

- (a) natura disproporționată, excesivă sau nerezonabilă a acțiunii sau a unei părți a acesteia;
- (b) existența unor proceduri multiple inițiate de reclamant sau de părțile asociate acestuia în legătură cu chestiuni similare;
- (c) intimidare, hărțuire sau amenințări din partea reclamantului sau a reprezentanților acestuia.

Articolul 4

Chestiuni cu implicații transfrontaliere

1. În sensul prezentei directive, se consideră că o chestiune are implicații transfrontaliere dacă părțile nu își au domiciliul în același stat membru în care se află sediul instanței sesizate.
2. În cazul în care ambele părți la procedură își au domiciliul în același stat membru în care se află sediul instanței sesizate, chestiunea este considerată, de asemenea, ca având implicații transfrontaliere dacă:
 - (a) actul de mobilizare publică cu privire la o chestiune de interes public împotriva căruia sunt inițiate proceduri judiciare are caracter relevant pentru mai multe state membre sau
 - (b) reclamantul sau entitățile asociate acestuia au inițiat într-un alt stat membru proceduri judiciare concurente sau anterioare împotriva acelorași persoane chemate în judecată sau împotriva unor persoane asociate acestora.

CAPITOLUL II

Norme comune privind garanțiile procedurale

Articolul 5

Cereri de garanții procedurale

1. Statele membre se asigură că, atunci când sunt inițiate proceduri judiciare împotriva unor persoane fizice sau juridice ca urmare a implicării lor în acțiuni de mobilizare publică, persoanele respective pot formula o cerere având ca obiect:
 - (a) furnizarea unei garanții în conformitate cu articolul 8;
 - (b) respingerea rapidă a acțiunii judiciare vădit nefondată, în conformitate cu capitolul III;
 - (c) măsuri reparatorii în caz de proceduri judiciare abuzive în conformitate cu capitolul IV.
2. Cererile respective trebuie să cuprindă:
 - (a) o descriere a elementelor pe care se întemeiază;
 - (b) o descriere a elementelor de probă.

3. Statele membre pot prevedea ca măsurile privind garanțiile procedurale în conformitate cu capitolele III și IV să poată fi luate de instanța sesizată *ex officio*.

Articolul 6

Modificarea ulterioară a cererilor sau a actelor de procedură

Statele membre asigură faptul că nicio modificare ulterioară a cererilor sau a actelor de procedură efectuate de reclamant în acțiunea principală, inclusiv renunțarea la judecată, nu aduce atingere posibilității instanței sesizate de a constata caracterul abuziv al acțiunii judiciare și de a prevedea măsuri reparatorii în conformitate cu capitolul IV.

Articolul 7

Intervenția terților

Statele membre iau măsurile care se impun pentru a se asigura că o instanță sesizată cu o acțiune judiciară împotriva mobilizării publice poate accepta ca organizațiile neguvernamentale care apără sau promovează drepturile persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică să ia parte la proceduri, fie pentru a susține partea chemată în judecată, fie pentru a furniza informații.

Articolul 8

Garanția

Statele membre se asigură că, în cadrul procedurilor judiciare împotriva mobilizării publice, instanța sesizată are competența de a solicita reclamantului să furnizeze o garanție pentru acoperirea costurilor procedurale sau a costurilor procedurale și a despăgubirilor, în cazul în care consideră că o astfel de garanție este adecvată, având în vedere prezența unor elemente care indică existența unei acțiuni judiciare abuzive.

CAPITOLUL III

Respingerea rapidă a procedurilor judiciare vădit nefondate

Articolul 9

Respingerea rapidă

1. Statele membre împuternicesc instanțele să pronunțe o hotărâre rapidă de respingere, în tot sau în parte, a acțiunii judiciare împotriva mobilizării publice ca vădit nefondată.
2. Statele membre pot stabili termene pentru exercitarea dreptului de a depune o cerere de respingere rapidă a acțiunii. Termenele trebuie să fie proporționale și să nu împiedice sau să îngreuneze excesiv exercitarea acestui drept.

Articolul 10

Suspendarea acțiunii principale

Statele membre asigură faptul că, în cazul în care persoana chemată în judecată solicită respingerea rapidă, acțiunea principală se suspendă până la soluționarea definitivă a cererii respective.

Articolul 11

Procedura accelerată

Statele membre asigură faptul că o cerere de respingere rapidă este tratată în cadrul unei proceduri accelerate, ținând seama de circumstanțele cauzei, de dreptul la o cale de atac eficientă, precum și de dreptul la un proces echitabil.

Articolul 12

Sarcina probei

Statele membre asigură faptul că, în cazul în care persoana chemată în judecată a solicitat respingerea rapidă a acțiunii, reclamantului îi revine sarcina de a dovedi că cererea nu este în mod vădit nefondată.

Articolul 13

Căi de atac

Statele membre se asigură că o hotărâre pronunțată în favoarea sau în defavoarea respingerii rapide a acțiunii, în temeiul articolului 9, face obiectul unei căi de atac.

CAPITOLUL IV

Măsuri reparatorii în cazul unei acțiuni judiciare abuzive

Articolul 14

Obligarea la plata cheltuielilor de judecată

Statele membre iau măsurile care se impun pentru a se asigura că un reclamant care a introdus o acțiune judiciară abuzivă împotriva mobilizării publice poate fi obligat să suporte toate cheltuielile de judecată, inclusiv costurile integrale de reprezentare juridică suportate de persoana chemată în judecată, cu excepția cazului în care quantumul acestora este exagerat.

Articolul 15

Acordarea de despăgubiri

Statele membre iau măsurile care se impun pentru a se asigura că o persoană fizică sau juridică ce a suferit un prejudiciu ca urmare a unor proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice poate solicita și obține despăgubiri integrale pentru prejudiciul respectiv.

Articolul 16

Sanctiuni

Statele membre prevăd posibilitatea ca instanțele sesizate cu acțiuni judiciare abuzive împotriva mobilizării publice să impună sancțiuni eficace, proporționale și disuasive în sarcina părții care a inițiat acțiunea respectivă.

CAPITOLUL V

Protecția împotriva hotărârilor pronunțate în țări terțe

Articolul 17

Motive de refuz al recunoașterii și executării unei hotărâri pronunțate într-o țară terță

Statele membre se asigură că se refuză ca fiind vădit contrare ordinii publice recunoașterea și executarea unei hotărâri pronunțate într-o țară terță în cadrul unei acțiuni judiciare inițiate pe motivul mobilizării publice a unei persoane fizice domiciliată într-un stat membru sau a unei persoane juridice cu sediul într-un stat membru în cazul în care acțiunea respectivă ar fi fost considerată în mod vădit nefondată sau abuzivă dacă ar fi fost introdusă în fața instanțelor din statul membru în care se solicită recunoașterea sau executarea, iar instanțele respective ar fi aplicat propria legislație.

Articolul 18

Competența în cazul acțiunilor împotriva hotărârilor pronunțate în țări terțe

Statele membre se asigură că, în cazul în care s-a inițiat o acțiune judiciară abuzivă pe motivul mobilizării publice a unei persoane fizice domiciliată într-un stat membru sau a unei persoane juridice cu sediul într-un stat membru, persoana respectivă poate solicita instanțelor în a căror rază teritorială își are domiciliul sau sediul despăgubiri pentru daunele suferite și pentru costurile suportate în legătură cu procedurile aflate pe rolul instanței din țara terță, indiferent de domiciliul reclamantului în cadrul procedurii în țara terță.

CAPITOLUL VI

Dispoziții finale

Articolul 19

Relațiile cu Convenția de la Lugano din 2007

Prezenta directivă nu aduce atingere aplicării Convenției privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, semnată la 30 octombrie 2007 la Lugano.

Articolul 20

Revizuire

Statele membre furnizează Comisiei toate informațiile relevante privind aplicarea prezentei directive până la *[cinci ani de la data transpunerii]*. Pe baza informațiilor furnizate, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului, până la *[șase ani de la data transpunerii]*, un raport cu privire la punerea în aplicare a prezentei directive. Raportul prezintă o evaluare a evoluției procedurilor judiciare abuzive împotriva mobilizării publice și a impactului prezentei directive în statele membre. Dacă este necesar, raportul este însoțit de propuneri în vederea modificării prezentei directive.

Articolul 21

Transpunerea în dreptul intern

1. Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la *[doi ani de la intrarea în vigoare a prezentei directive]* cel târziu. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul dispozițiilor respective.

Atunci când statele membre adoptă dispozițiile respective, acestea conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

2. Comisiei îi sunt comunicate de către statele membre textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.

Articolul 22

Intrarea în vigoare

Prezenta directivă intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Articolul 23

Destinatari

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Parlamentul European,
Președinta

Pentru Consiliu,
Președintele