

*Luca Ciubotaru**

Acțiunile de tip SLAPP (Strategic Litigation Against Public Participation). Despre pluralism și just echilibru într-o societate democratică

I. Introducere. Conceptul de SLAPP (Strategic Litigation Against Public Participation)

Litigiile strategice împotriva participării publice, cunoscute sub acronimul SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation), reprezintă o formă de litigii abuzive, concepute pentru a intimida și a reduce la tăcere vocile critice din societate.

Țintele predilecte ale acțiunilor SLAPP sunt jurnaliștii, organizațiile media, organizațiile neguvernamentale (ONG-uri), cadrele universitare, cercetătorii, scriitorii, artiștii, activiștii sau apărătorii drepturilor omului – în esență, orice persoană sau grup care se angajează în discursul public și solicită responsabilitate din partea autorităților sau persoanelor care exercită puterea politică sau față de care există teme de interes public care pot fi aduse în dezbateră societății. Obiectivul principal al acestor acțiuni nu este neapărat obținerea unui remediu, ci mai degrabă impunerea unor sarcini financiare oneroase, angajarea în acțiuni îndelungate și costisitoare pentru partea vizată, exercitarea unei presiuni semnificative, adesea prin solicitarea unor daune disproporționate. Caracteristicile definitorii ale acestor acțiuni includ cereri disproporționate, excesive sau nerezonabile sau manifestări de șicanare sau hărțuire.

Potrivit ultimului raport al CASE (Coaliția împotriva cazurilor de tip SLAPP în Europa), la nivel european au fost documentate peste 1.049 de cazuri în perioada 2010-2023, dintre care 166 de cazuri inițiate în anul 2023¹. În anul 2023, România a avut cele mai multe astfel de cazuri inițiate (15), după Italia (26). Potrivit cercetării precitate, marea majoritatea a acțiunilor au fost cauze de defăimare, iar principalele teme de la care au pornit litigiile au fost aspecte legate de corupție (211), exercitarea puterii (176), relații comerciale (137) sau mediu (102).

Deși, raportat la numărul total al litigiilor din statele membre, numărul cazurilor calificate drept SLAPP este unul redus, potențialul acestora de a descuraja vocile critice și de a afecta pluralismul, ca valoare fundamentală a unei societăți democratice, descurajând libera exprimare este unul mare. Vom analiza în cele ce urmează dezvoltarea conceptului de SLAPP în spațiul american și cel european, examinând ulterior standardele Convenției

* *Doctorand, Facultatea de Drept, Universitatea din București luca.ciubotaru@drept.unibuc.ro
Manuscris primit la 26 septembrie 2025.*

1 CASE, SLAPPs in Europe – Mapping trends and cases, 2024, disponibil la adresa <https://www.the-case.eu/>, accesat la data de 15 iulie 2025.

Europene a Drepturilor Omului.

1. Conceptul de SLAPP în Statele Unite

Potrivit primului amendament al Constituției Statelor Unite, „*Congresul nu va elabora nicio lege care să impună o religie sau să interzică practicarea liberă a unei religii; sau să restrângă libertatea cuvântului sau a presei; sau dreptul poporului la întrunire pașnică sau de a adresa Guvernului petiții pentru rezolvarea nemulțumirilor*”². Nu întâmplător, acest amendament grupează o serie de libertăți fundamentale cu o rezonanță istorică importantă. Pornind de la libertatea conștiinței, în dimensiunea sa referitoare la libertatea religioasă, libertatea de exprimare, libertatea presei, continuând cu libertatea întrunirilor și dreptul indivizilor de a se adresa deținătorilor puterii politice pentru rezolvarea problemelor lor, primul amendament grupează drepturi social-politice importante pentru trasarea graniței dintre individ și puterea politică, fiind enumerate într-un mod gradual. Gândirea liberă conduce la exercitarea liberei exprimări, chiar într-un mod organizat, precum cea realizată de mass-media. Preocupați de teme sociale, cetățenii se bucură de libertatea întrunirilor sau de dreptul de a se asocia în mod liber în diverse forme pentru urmărirea unui obiectiv comun și, nu în ultimul rând, de a se adresa deținătorilor puterii politice în legătură cu nemulțumirile acestora. Dreptul de petiționare are rădăcini chiar în Magna Carta (1215), cu referiri la petițiile adresate de Camera Comunelor către Rege pentru rezolvarea nemulțumirilor cetățenilor³.

Acest drept fundamental include dreptul de petiționare și protejează orice acțiune legală, menită să încurajeze sau să descurajeze o acțiune a statului, petiții, adrese către oficiali, raportarea încălcărilor legii, audieri publice, acțiuni în instanță, demonstrații sau boicoturi pentru a influența acțiunea publică.

Conceptul de SLAPP (Strategic Litigation Against Public Participation) a fost definit pentru prima dată în literatura de specialitate americană, în anul 1988⁴, drept „*acțiuni civile delictuale pentru a suprima exprimarea politică*”, acțiuni care se disting de cele care au loc între competitori comerciali, parteneri de afaceri sau în domeniul relațiilor de muncă. Acțiunile de tip SLAPP, potrivit primei definiții, vizează recunoașterea unui prejudiciu ca urmare a unor eforturi din partea cetățenilor de a influența un organism guvernamental sau electoratul, cu privire la subiecte de interes public. Studiul realizat de cei doi autori americani în anul 1988 subliniază comportamentele vizate de acțiuni de tip SLAPP, de la petiții inițiate de cetățeni, organizații, la campanii de advocacy care interferau cu alte interese publice sau private⁵, raportul de putere dintre cele două părți fiind unul variat. Această primă analiză a fenomenului SLAPP, realizată în Statele Unite, subliniază diversitatea cazuisticii și analizează impactul pe care astfel de acțiuni îl pot

2 Primul amendament al Constituției SUA. Pentru detalii, a se vedea explicațiile disponibile la adresa <https://constitution.congress.gov>, accesat la data de 20 mai 2025.

3 Carl Stephenson, Frederick George Marcham, „Sources of English Constitutional History”, Harper and Row Publishing, 1937, p. 450, disponibil la adresa www.constitution.org, accesat la data de 1 iunie 2025.

4 A se vedea Penelope Canan, George W. Pring, *Strategic Lawsuits Against Public Participation*, Society for the Study of Social Problems, vol. 35, nr. 5/1988, pp. 506-519, University of California Press.

5 *Ibidem*, p. 510.

avea asupra cetățenilor care urmăresc un interes public în acțiunile desfășurate, având în vedere ratele reduse de participare publică și potențialul efect descurajator al acțiunilor de tip SLAPP.

Termenul de SLAPP se referă la litigii nefondate având ca obiect obținerea unei reparații pentru presupuse activități de defăimare, inițiate împotriva unor cetățeni care au urmărit prin acțiunile lor, un interes public. Astfel de acțiuni nu urmăresc repararea unui prejudiciu, ci intimidarea pârâților prin solicitarea unor despăgubiri disproporționate și, prin efectul lor, descurajarea participării publice.

În alte studii din literatura de specialitate din Statele Unite s-a subliniat dificultatea separării cauzelor având ca obiect acțiuni de defăimare bazate de pe exercitarea dreptului de petiționare de celelalte acțiuni de defăimare inițiate în urma exercițiului unui alt drept fundamental, libertatea de exprimare⁶. De aceea, exercitarea dreptului de petiționare, similar exercițiului „libertății de exprimare” trebuie să fie realizată cu bună credință, niciunul dintre cele două drepturi nefiind absolute. Aceste studii inițiale demonstrează complexitatea subiectului și faptul că deseori, diferite drepturi fundamentale, precum libertatea de exprimare, dreptul de petiționare sau dreptul la viață privată, dreptul la propria imagine interferează, fiind necesară găsirea unui just echilibru între acestea. Distinct de efectuarea unor teste de proporționalitate sau de punerea în balanță a două drepturi fundamentale, protejarea mecanismelor democratice de participare la decizia publică reprezintă un element suplimentar care accentuează complexitatea cazuisticii SLAPP și a soluțiilor legislative sau de politică publică la aceasta.

În prezent, 38 de state din Statele Unite au adoptat legislație anti-SLAPP⁷. Legile sunt concepute pentru a proteja dreptul la liberă exprimare și la petiționare al cetățenilor, permițând respingerea rapidă a acțiunilor judiciare menite să intimideze și să reducă la tăcere persoanele care se implică în chestiuni de interes public. Protecțiile oferite de legile anti-SLAPP variază semnificativ de la un stat la altul, acoperind o gamă diferită de activități și stabilind cerințe procedurale variate.

2. Dezvoltarea conceptului în spațiul european

Subiectul acțiunilor de tip SLAPP a devenit o preocupare în spațiul european în special după cazul tragic al jurnalistei malteze Daphne Caruana Galizia din anul 2017⁸. La acel moment, jurnalista de investigație era vizată de peste 50 de litigii de tip SLAPP la nivel național și transnațional. Ulterior, subiectul a intrat în atenția Uniunii Europene, iar în perioada 2018 – 2020, Parlamentul European a adoptat o serie de rezoluții prin care a atras atenția asupra fenomenului SLAPP, exprimând preocuparea pentru protejarea

6 Joseph W. Beatty, *The Legal Literature on SLAPPs: A Look Behind the Smoke Nine Years After Professors Pring and Canan First Yelled „Fire!”*, University of Florida Journal of Law & Public Policy, Vol. 9 nr. 1, article 4, 1997.

7 Potrivit studiului realizat de Reporters Committee for Freedom of the Press, disponibil la adresa: <https://www.rcfp.org/anti-slapp-legal-guide/>, accesat la data de 20 iunie 2025.

8 Elaine Allaby „After journalist’s murder, efforts to combat SLAPP in Europe”, *Columbia Journalism Review*, 24 April, 2019, disponibil la adresa <https://www.cjr.org/analysis/slapp-daphne-caruana-galizia-malta.php>, accesat la data de 15 mai 2025.

libertății presei⁹.

În anul 2020, Planul pentru Democrație adoptat de Comisia Europeană a inclus și o inițiativă „*de a proteja jurnaliștii și societatea civilă împotriva acțiunilor de tip SLAPP*”¹⁰. Ulterior, au fost adoptate instrumente atât de tip *soft law*, cât și de tip *hard law* în privința acțiunilor de tip SLAPP.

În anul 2022, Comisia Europeană adoptă Recomandarea (UE) 2022/758¹¹ care abordează problema acțiunilor strategice în justiție împotriva mobilizării publice (SLAPP). Documentul subliniază importanța libertății de exprimare și de informare ca fundament al unei societăți democratice, conform Cartei Drepturilor Fundamentale a UE și Convenției Europene a Drepturilor Omului. Prin acest document, Comisia, sprijinită de rezoluțiile Parlamentului European și de rapoartele Consiliului Europei, propune o abordare coerentă pentru a contracara aceste practici, considerându-le o amenințare la adresa libertății presei și a participării civice. Astfel, se recomandă statelor membre să implementeze garanții juridice solide, inclusiv mecanisme de respingere rapidă a cazurilor de tip SLAPP, obligarea la plata cheltuielilor de judecată de către inițiatorii unor acțiuni de tip SLAPP, acordarea de despăgubiri și aplicarea de sancțiuni disuasive. De asemenea, se subliniază necesitatea revizuirii legislației privind defăimarea pentru a preveni utilizarea sa abuzivă împotriva jurnaliștilor și apărătorilor drepturilor omului, cu accent pe dezincriminarea faptelor de defăimare și folosirea remediilor civile sau administrative. Recomandarea încurajează formarea practicienilor în domeniul dreptului, a jurnaliștilor și a apărătorilor drepturilor omului pentru a recunoaște și a răspunde la acțiunile de tip SLAPP, dar și derularea de campanii de sensibilizare publică sau creșterea capacității instituționale și colectarea de date relevante.

În anul 2024, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene au adoptat Directiva (UE) 2024/1069 privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”) ¹². Dată fiind competența Uniunii Europene, directiva instituie garanții pentru litigii civile sau comerciale transfrontaliere, fiind vizate persoane fizice și juridice, precum jurnaliști, apărători ai drepturilor omului. Directiva urmărește protejarea libertății de exprimare, a participării publice și asigurarea, în același timp, a unui echilibru între aceste obiective și accesul liber la justiție al oricărei persoane care se consideră prejudiciată de acțiuni

9 Rezoluția Parlamentului European din 19 aprilie 2018 privind protejarea jurnaliștilor de investigație, P8_TA(2018)0183; Rezoluția din 3 mai 2018 privind pluralismul media și libertatea presei în Uniunea Europeană, P8_TA(2018)0204; Rezoluția Parlamentului European din data de 28 martie 2019 privind statul de drept și lupta împotriva corupției în Uniunea Europeană, în special în Malta și Slovacia, P8_TA(2019)0238; Rezoluția Parlamentului European din data de 25 noiembrie 2020 privind întărirea libertății presei: protejarea jurnaliștilor în Europa – discurs instigator la ură, dezinformare și rolul platformelor sociale, P9_TA(2020)0320.

10 Comisia Europeană, Planul de acțiune pentru democrația europeană, COM(2020) 790, Bruxelles, 3.12.2020.

11 Recomandarea (UE) a Comisiei din 27 aprilie 2022 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”)

12 Textul integral disponibil la adresa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32024L1069>.

defăimătoare sau care consideră că i-a fost adusă atingere dreptului la viață privată.

Directiva europeană este fundamentată pe dispozițiile art. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), potrivit căruia *„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”*, iar potrivit art. 10 alineatul (3) din TUE, *„orice cetățean al Uniunii are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii”*. Drepturile prevăzute de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene sunt de asemenea invocate, cazurile de tip SLAPP având implicații și fiind relevante pentru dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la protecția datelor cu caracter personal, libertatea de exprimare și de informare, libertatea și pluralismul mijloacelor de informare în masă, libertatea de întrunire și de asociere sau dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil. Termenul de transpunere a măsurilor prevăzute de directivă este 7 mai 2026.

Art. 3 din directivă definește mobilizarea publică drept *„efectuarea oricărei declarații sau desfășurarea oricărei activități de către persoane fizice sau juridice, în exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare, a libertății artelor și științelor sau a libertății de întrunire și de asociere, precum și acțiunile pregătitoare, de sprijinire sau de asistență direct legate de acestea, și care privește o chestiune de interes public”*, iar chestiunea de interes public drept *„orice aspect care afectează publicul într-o asemenea măsură încât acesta poate avea un interes legitim față de respectiva chestiune”*, iar domeniile exemplificate sunt: (a) drepturile fundamentale, sănătatea publică, siguranța, mediul sau clima; (b) activitățile unei persoane fizice sau juridice care este o persoană publică din sectorul public sau privat; (c) chestiunile examinate de un organ legislativ, executiv sau judiciar sau orice alte proceduri oficiale; (d) acuzațiile de corupție, fraudă, sau referitoare la orice altă infracțiune, sau la contravenții în legătură cu astfel de fapte; (e) activitățile menite să protejeze valorile consacrate la articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, inclusiv protecția proceselor democratice împotriva ingerințelor nejustificate, în special prin combaterea dezinformării.

Enumerarea exemplificativă este menită să ofere un cadru de definire a acțiunilor care urmăresc un interes public, care au un interes legitim. Totodată, directiva definește o serie de criterii care pot conduce la calificarea unei acțiuni ca fiind una de tip SLAPP¹³. Printre acestea se numără: *„(a) natura disproporționată, excesivă sau nerezonabilă a cererii sau a unei părți a acesteia, inclusiv valoarea excesivă a litigiului; (b) existența unor proceduri multiple inițiate de reclamant sau de părți asociate acestuia în legătură cu chestiuni similare; (c) acțiuni de intimidare, hărțuire sau amenințări din partea reclamantului sau a reprezentanților reclamantului, înainte sau în timpul procedurilor, precum și conduita similară a reclamantului în cazuri similare sau concurente; (d) utilizarea cu rea-credință a unor tactici procedurale precum întârzierea procedurilor, alegerea frauduloasă sau abuzivă a unei instanțe mai favorabile sau renunțarea cu rea-credință la judecată într-o etapă ulterioară a procedurilor”*.

Directiva stabilește un set de garanții împotriva cererilor vădit neîntemeiate și a procedurilor judiciare abuzive îndreptate împotriva persoanelor implicate în mobilizarea

13 Potrivit art. 4 pct. 3 din Directivă.

publică. Pârâtul, țința unei presupuse acțiuni de tip SLAPP, poate solicita respingerea rapidă a cererii dacă e vădit neîntemeiată sau chiar o garanție din partea reclamantului. De asemenea, se prevede posibilitatea soluționării cu celeritate a cererilor, având în vedere că un litigiu de tip SLAPP, prin efectul său, poate presupune o sarcină disproporționată pentru pârât, iar dacă scopul său este strict de a intimidă, descuraja și nu cel de a obține o reparație, aceasta poate afecta în mod direct activitatea unui jurnalist sau a unei organizații neguvernamentale.

Garanțiile privind respingerea rapidă sau soluționarea cu celeritate a cererilor trebuie să țină cont, în același timp, de dreptul la un proces echitabil și dreptul la o cale de atac eficientă. În situația în care se constată caracterul abuziv al cererii, pârâtul are dreptul la rambursarea completă a cheltuielilor de judecată, despăgubiri pentru prejudiciul suferit sau sancțiuni aplicate reclamantului (precum amenda judiciară)¹⁴.

Distinct de eforturile Uniunii Europene, Consiliul Europei a dezvoltat la rândul său o serie de instrumente, cel mai recent fiind Recomandarea Comitetului de Miniștri din anul 2024 către statele membre privind contracararea utilizării litigiilor strategice împotriva participării publice (SLAPP)¹⁵. Potrivit acesteia, cazurile de tip SLAPP sunt definite drept „acțiuni în justiție care sunt inițiate sau urmărite ca mijloc de hărțuire sau intimidare a țintei lor și care urmăresc să împiedice, să descurajeze, restricționeze sau sancționeze libera exprimare cu privire la aspecte de interes public”. Recomandarea vizează atât acțiuni naționale, cât și transnaționale civile, administrative sau penale.

Recomandarea definește criteriile care pot conduce la identificarea unor astfel de cazuri de către instanța de judecată sau de către pârâți. Potrivit recomandării, reclamantul exploatează un dezechilibru de putere, are argumente parțial sau integral nefondate, solicită remedii disproporționate, excesive sau nerezonabile sau este implicat în acțiuni juridice de intimidare, amenințare sau are un istoric în acest sens. De asemenea, un alt criteriu se referă la faptul că reclamantul refuză sistematic să se angajeze în mecanisme alternative de soluționare a disputelor. O acțiune de acest fel (1) folosește în mod abuziv instrumentele juridice; (2) vizează în mod deliberat persoane, mai degrabă decât organizații sau (3) este însoțită de o campanie de comunicare publică pentru intimidare sau discreditare.

Comitetul de Miniștri recomandă statelor să implementeze garanții procedurale în astfel de cazuri, inclusiv posibilitatea respingerii rapide a SLAPP-urilor la începutul procedurii, asigurarea unor căi de atac eficiente, plata integrală a costurilor de judecată de către reclamantii care inițiază cazuri de tip SLAPP sau stabilirea unor măsuri disuasive și sancțiuni proporționale pentru a descuraja inițierea de acțiuni de tip SLAPP. De asemenea, se subliniază necesitatea transparenței cu privire la cazurile de tip SLAPP, inclusiv prin crearea unui registru public al acestora.

Recomandarea pune un accent puternic pe sprijinul acordat țințelor și victimelor acțiunilor de tip SLAPP, inclusiv asistență juridică gratuită, sprijin financiar, psihologic și practic. În plus, sunt recomandate statelor eforturi de educare, formare și conștientizare

¹⁴ Potrivit capitolelor III și IV din directivă.

¹⁵ Recomandarea CM/Rec(2024)2 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind contracararea utilizării litigiilor strategice împotriva participării publice (SLAPP).

pentru juriști, jurnaliști și publicul larg cu privire la pericolele acțiunilor de tip SLAPP și importanța eticii profesionale.

Multe dintre aspectele instrumentelor europene existente, cele două recomandări ale Comisiei Europene și Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, respectiv Directiva (UE) 2024/1069 vizează măsuri procedurale menite să asigure o mai bună protecție a unor categorii de persoane care, în exercitarea unor drepturi fundamentale precum dreptul la informații de interes public, dreptul la liberă exprimare, dreptul de petiționare, accesul la justiție sau dreptul de asociere, urmăresc un interes public.

Armonizarea legislației naționale cu prevederile directivei europene și cu recomandările în domeniu presupune evaluarea mecanismelor deja existente în dreptul procesual civil și adoptarea unor reguli care să răspundă acestor cerințe, dar care, în același timp, să păstreze echilibrul procesual și să garanteze accesul la justiție și dreptul la un proces echitabil în toate componentele sale, astfel cum acesta a fost dezvoltat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Spre exemplu, art. 187 din Codul de procedură civilă stabilește amenzi judiciare cuprinse între 100 și 1.000 de lei pentru „a) introducerea, cu rea-credință, a unor cereri principale, accesorii, adiționale sau incidentale, precum și pentru exercitarea unei căi de atac, vădit netemeinice” sau alte tactici procesuale menite să tergiverseze procesul sau să urmărească alte obiective decât valorificarea unui drept sau a unui interes legitim. De asemenea, ajutorul public judiciar reprezintă un alt mecanism pentru asigurarea egalității de arme, accesului la justiție și respectarea dreptului la un proces echitabil.

În acest context, procesul de armonizare va presupune și evaluarea funcționalității mecanismelor existente în contextul tipologiei de litigii de tip SLAPP și adaptarea, îmbunătățirea acestora sau instituirea unor noi garanții adecvate, potrivit directivei europene. Așadar, în prezent, Uniunea Europeană și Consiliul Europei au dezvoltat o serie de instrumente, majoritatea din categoria soft-law, pentru a încuraja statele membre să își adapteze cadrul legal pentru a răspunde acestor noi realități. Deopotrivă, noua directivă europeană, deși limitată la acțiuni transfrontaliere, dată fiind competența Uniunii Europene în domeniu, poate reprezenta un prilej pentru îmbunătățirea legislației naționale și în cazul cauzelor civile, administrative sau penale naționale care prezintă caracteristicile unui litigiu de tip SLAPP, având ca efect, distinct de aparenta obținere a unei reparații, descurajarea vocilor critice dintr-o societate și erodarea spațiului civic.

II. Jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului în cauze de tip SLAPP

Date fiind drepturile fundamentale implicate în cazuistica de tip SLAPP, instrumentele europene dezvoltate și raportarea constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, dar și a instanțelor naționale la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, prezenta secțiune inventariază și analizează jurisprudența relevantă a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO).

Principalul drept fundamental incident în cazuri de tip SLAPP este libertatea de exprimare, deseori pusă în balanță cu dreptul la viață privată al persoanei care pretinde o reparație. CEDO a dezvoltat o vastă jurisprudență în realizarea testului dintre dreptul la viață privată și libertatea de exprimare și aplicarea principiului proporționalității atunci când art. 8 și 10 din Convenție sunt incidente, inclusiv în cazuri de defăimare.

Ingerințele în exercițiul libertății de exprimare sunt analizate în baza criteriilor dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor și detaliate în cauze cunoscute, precum *Axel Springer AG c. Germaniei*¹⁶: (i) contribuția la o dezbatere de interes general, (ii) notorietatea persoanei vizate și obiectul reportajului, (iii) comportamentul anterior al persoanei în cauză, (iv) modalitatea de obținere a informațiilor și veridicitatea acestora, (v) conținutul, forma și consecințele publicării sau (vi) gravitatea sancțiunii impuse.

Aceste criterii au fost aplicate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în etapa finală a testului de proporționalitate, respectiv în analiza proporționalității *stricto sensu* a măsurilor dispuse, când cele două interese concurente, protejarea libertății de exprimare și a vieții private a altor persoane, trebuie să fie puse în balanță.

În privința *interesului public*, Curtea a arătat că publicațiile care contribuie la o dezbatere pe o temă de interes public se bucură de un grad de protecție mai ridicat¹⁷. În privința jurnaliștilor, Curtea a recunoscut existența unui interes public în protecția surselor jurnalistice¹⁸. Astfel, obligarea unui jurnalist la divulgarea sursei sale reprezintă o restrângere a libertății de exprimare, care în cauza respectivă nu putea fi considerată o necesitate pentru apărarea drepturilor unei societăți comerciale, în pofida marjei de apreciere aparținând statului.

În anul 2022, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut pentru prima dată în jurisprudența sa conceptul de SLAPP într-o cauză referitoare la libertatea de exprimare. În cauza *000 Memo v. Rusia*¹⁹, în analiza cadrului relevant, Curtea a menționat raportul Comisarului pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei privind fenomenul SLAPP care subliniază efectul descurajator al acestor acțiuni. Raportul „*subliniază acțiuni netemeinice exercitate de indivizi sau companii puternice care urmăresc să intimideze jurnaliștii și să-i determine să își abandoneze investigațiile. În unele cazuri, amenințarea cu un astfel de litigiu, prin notificări ale unor companii puternice de avocatură, a fost suficientă pentru a atinge efectul de stopare a unor investigații jurnalistice sau reportaje*”²⁰. Raportul citat de Curte subliniază că problema depășește sfera presei sau a jurnaliștilor, ci vizează o categorie mai largă de persoane, apărători ai unor interese publice, „*public watchdogs*”. Curtea a citat și referirile la obligațiile pozitive ale statelor în protejarea libertății de exprimare.

Cazul a vizat compania *000 Memo*, o entitate juridică ce deține publicația online de știri Kavkazskiy Uzel. În urma publicării unui articol despre un conflict financiar între Administrația Regiunii Volgograd și biroul primarului din Volgograd, privind o

16 CEDO, *Axel Springer AG c. Germaniei* (MC), 2012.

17 A se vedea, cu titlu de exemplu CEDO *Jersild c. Danemarcei*, 1994; CEDO *Sunday Times c. Regatului Unit*, 1979; CEDO *Thorgeir Thorgeirson c. Islandei*, 1992.

18 CEDO, *Goodwin c. Regatului Unit*, 1996.

19 CEDO, *000 Memo v. Rusia*, 2022, par. 23.

20 *Ibidem*.

licitație pierdută pentru autobuze și un presupus lobby în favoarea unei anumite fabrici de autobuze, administrația Regiunii Volgograd, a inițiat o acțiune civilă pentru defăimare, susținând că declarațiile erau false și că i-au afectat reputația. Instanțele naționale din Rusia au decis în favoarea administrației, ordonând *000 Memo* la ștergerea articolului.

În această cauză, Curtea a reținut că în acest caz, o autoritate publică nu poate invoca „*protecția reputației altora*” drept un scop legitim pentru a justifica restrângerea exercițiului libertății de exprimare, motiv pentru care ingerința a fost nejustificată. În argumentarea acestui aspect, Curtea a luat în considerare „*riscurile pe care acțiunile judiciare inițiate cu scopul limitării participării publice le au pentru democrație*” și „*dezechilibrul de putere dintre părți*” în cazul analizat²¹.

Această primă cauză arată o particularizare a jurisprudenței CEDO în materia liberei exprimări, o jurisprudență aplicată în situații care prezintă caracteristicile unui caz de tip SLAPP. Vom analiza în cele ce urmează alte cauze din jurisprudența CEDO relevante pentru cauzistica de tip SLAPP, din perspectiva libertății de exprimare.

1. Limite mai largi ale libertății de exprimare în cazul persoanelor publice

În cazul persoanelor publice, limitele criticii acceptabile sunt mai largi pentru acestea. În cauza *Lingens v. Austria*²², Curtea a reafirmat că libertatea de exprimare, așa cum este garantată de art. 10 par. 1 din Convenție „*constituie unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și una dintre condițiile fundamentale pentru progresul acesteia și pentru dezvoltarea fiecărui individ*”. Sub rezerva art. 10 par. 2, aceasta se aplică nu numai „*informațiilor*” sau „*ideilor*” care sunt primite favorabil sau considerate inofensive sau indiferente, ci și celor care offensează, șochează sau tulbură. Acest lucru este strâns legat de pluralismul dintr-o societate, de toleranță și de deschiderea fără de care nu există „*societate democratică*”²³. În privința presei, deși presa nu trebuie să depășească limitele stabilite, printre altele, pentru „*protejarea reputației altora*”, îi revine totuși sarcina de a transmite informații și idei cu privire la probleme politice, la fel ca și în cazul altor domenii de interes public.

Potrivit CEDO, presa nu are doar sarcina de a transmite astfel de informații și idei: publicul are și dreptul de a le primi. Curtea a reținut în cauza *Lingens c. Austriei* că „*Libertatea presei oferă, de asemenea, publicului unul dintre cele mai bune mijloace de a descoperi și de a-și forma o opinie despre ideile și atitudinile liderilor politici. Într-un sens mai general, libertatea dezbaterii politice se află în centrul conceptului de societate democratică, care predomină în întreaga Convenție*”. Astfel, „*limitele criticii acceptabile sunt mai largi în ceea ce privește un politician ca atare decât în ceea ce privește un individ privat. Spre deosebire de acesta din urmă, primul se expune inevitabil și în mod conștient unui control atent al fiecărui cuvânt și al fiecărei fapte ale sale, atât din partea jurnaliștilor, cât și a publicului larg și, în consecință, trebuie să dea dovadă de un grad mai mare de toleranță*”. Protecția

²¹ *Ibidem*, par. 43.

²² CEDO, *Lingens v. Austria*, 1986, par. 41-43.

²³ A se vedea și CEDO, *Handyside c. Regatului Unit*, 1976, par. 49.

reputației altora se aplică și oamenilor politici sau persoanelor publice, însă cerințele unei astfel de protecții trebuie cântărite în raport cu interesele unei discuții deschise a problemelor politice.

2. Buna credință a jurnaliștilor

Evaluarea bunei credințe a jurnaliștilor sau a persoanelor care invocă încălcarea libertății lor de exprimare se realizează prin raportare la faptele și circumstanțele cazului și la etica profesională. Curtea a subliniat importanța conformării unor standarde de etică profesională, în contextul unui volum în creștere al informațiilor la care sunt expuși cetățenii în prezent²⁴. În cauza *Stoll c. Elveției*, Curtea a abordat echilibrul delicat dintre libertatea de exprimare a jurnaliștilor, garantată de articolul 10 din Convenție și interesul legitim al statului de a proteja informațiile diplomatice confidențiale. Cazul a vizat obligarea unui jurnalist la plata unei amenzi pentru publicarea unor fragmente dintr-un raport diplomatic clasificat, referitor la negocierile privind activele nerevendicate ale victimelor Holocaustului din băncile elvețiene. Curtea a subliniat importanța conduitei jurnalistului, considerând reportajul său „*selectiv, senzaționalist și avid de scandal*” și a concluzionat că articolele erau susceptibile să provoace „*daune considerabile*” intereselor Elveției în cadrul unor negocieri diplomatice extrem de sensibile și că amenda impusă a fost proporțională cu fapta.

În cauza *Bladet Tromsø și Stensaas c. Norvegiei*²⁵, Curtea s-a pronunțat asupra condamnării unui ziar norvegian și a unui jurnalist pentru defăimare, în contextul publicării unor acuzații privind tratamentul aplicat animalelor de către vânătorii de foci. Curtea a reținut că jurnaliștii au acționat cu bună-credință, îndeplinind obligația lor de a transmite informații fiabile și de interes general. Deși materialul publicat conținea acuzații grave, jurnaliștii s-au bazat pe un raport oficial redactat de un inspector guvernamental, care descria posibile abuzuri comise de vânători. Aceștia nu și-au exprimat propria opinie, ci au relatat acuzațiile formulate de o autoritate publică și au urmărit un scop legitim de interes public, privind protecția animalelor și etica în vânătoare. Curtea a reținut o încălcare a art. 10 din Convenție întrucât nu a existat un raport rezonabil de proporționalitate între restricțiile impuse exercițiului libertății de exprimare impuse reclamanților și scopul legitim urmărit. De asemenea, în analiza unei posibile ingerințe în exercițiul libertății de exprimare, Curtea a arătat necesitatea de a evalua declarațiile în contextul în care acestea au fost realizate²⁶.

3. Obligațiile pozitive ale statului

Cunoscută ca un drept de generația întâi, un drept negativ, libertatea de exprimare reprezintă un drept în care principala obligație a statelor este cea de a se abține de la orice acțiune care ar aduce atingere acesteia. În același timp, protejarea libertății de

24 CEDO, Cauza *Stoll c. Elveției* (MC), 2007, par. 104.

25 CEDO, Cauza *Bladet Tromsø și Stensaas c. Norvegiei*, 1998.

26 CEDO, Cauza *Thoma c. Luxembourg*, 2001.

exprimare implică și obligații pozitive din partea statelor parte la Convenție. În acest sens, statele trebuie să creeze un mediu favorabil participării la dezbaterea publică a tuturor persoanelor implicate, care să le permită să își exprime opiniile și ideile fără teamă, chiar dacă contravin celor apărute de autoritățile publice sau de o parte semnificativă a opiniei publice²⁷.

Cauza *Tagiyeva c. Azerbaijan* se referă la uciderea jurnalistului azer Rafiq Tagi în urma unui articol controversat și la lipsa unei anchete efective din partea autorităților. Un jurnalist și scriitor azer cunoscut pentru opiniile sale critice față de autoritățile religioase și politice a publicat în anul 2011 un articol intitulat „Iran și inexistența”, în care critica regimul de la Teheran și religia ca obstacol în calea modernizării, iar la câteva zile după articol, a fost înjunghiat mortal la Baku. În ciuda contextului și a amenințărilor anterioare, ancheta oficială nu a dus la identificarea autorilor. Soția jurnalistului a invocat în fața Curții Europene a Drepturilor Omului încălcarea art. 2 și art. 10 din Convenție.

Deși nu a mai analizat încălcarea libertății de exprimare în mod distinct, fiind reținută încălcarea dreptului la viață, Curtea a reiterat că *„importanța esențială a libertății de exprimare, ca una dintre condițiile prealabile ale unei democrații funcționale, este de așa natură încât exercitarea reală și efectivă a acestei libertăți nu depinde doar de obligația statului de a nu se amesteca, ci poate necesita măsuri pozitive de protecție, chiar și în sfera relațiilor dintre indivizi”*²⁸. Curtea a statuat că obligațiile pozitive prevăzute la articolul 10 din Convenție impun statelor să creeze, în timp ce instituie un sistem eficient de protecție a autorilor sau jurnaliștilor, *„un mediu favorabil participării la dezbaterile publice a tuturor persoanelor implicate, permițându-le să își exprime opiniile și ideile fără teamă, chiar dacă acestea contravin celor promovate de autoritățile oficiale sau de o parte semnificativă a opiniei publice sau chiar le irită sau le șochează”*²⁹.

Acest cadru al dezbaterii se aplică deopotrivă tuturor vocilor critice din societate, celor care aduc în atenția publică subiecte de interes general, jurnaliști, persoane din societatea civilă, din mediul academic, apărători ai drepturilor omului iar, în contextul dat, apreciem că o legislație națională care să cuprindă garanții adecvate în cazuri de tip SLAPP reprezintă o măsură pe care statul o poate lua pentru a asigura un mediu favorabil participării la dezbaterile publice a tuturor persoanelor relevante.

4. Efectul descurajator al unor măsuri care restrâng exercițiul libertății de exprimare

Cauza *Ghiulfer Predescu c. României*³⁰ este o cauză relevantă pentru acțiunile de tip SLAPP și efectul lor disuasiv asupra libertății de exprimare. Ghiulfer Predescu, o jurnalistă română, a fost acționată în instanță pentru defăimare după declarații într-o dezbatere televizată despre presupuse legături între primarul unui municipiu și grupuri infracționale, în urma unui incident violent. Instanțele naționale din România au obligat-o

27 CEDO, Cauza *Tagiyeva v Azerbaijan*, 2022, par. 78.

28 CEDO, Cauza *Palomo Sánchez și alții împotriva Spaniei* (MC), 2011, par. 59.

29 A se vedea și CEDO, Cauza *Khadija Ismayilova împotriva Azerbaidjanului*, 2019, par. 158.

30 CEDO, Cauza *Ghiulfer Predescu c. României*, 2017.

pe jurnalistă să plătească daune morale de 50.000 lei, cheltuieli judiciare și să publice hotărârea în două ziare, alături de scuze publice. Această sumă a reprezentat echivalentul a 116 salarii minime lunare la acel moment.

Acest caz a prezentat caracteristici tipice ale unei acțiuni SLAPP, precum inițierea acțiunii de către o persoană cu influență (primarul) împotriva unei voci critice care aborda o chestiune de interes public, corupția și siguranța publică, solicitările disproporționate, intenția de a intimida o voce critică.

CEDO a constatat că sancțiunile impuse jurnalistei Ghiulfer Predescu au avut un efect disuasiv semnificativ asupra libertății de exprimare și a jurnalismului de investigație. Curtea a subliniat că o amendă de o asemenea amploare este „*capabilă să aibă un efect de descurajare*” asupra libertății sale de exprimare. Acest efect descurajează jurnaliștii să se angajeze în controlul public al oficialilor guvernamentali și să raporteze pe teme de interes public, de teama unor repercusiuni legale și financiare similare. Prin această hotărâre, Curtea a stabilit că România a încălcat art. 10 din Convenție și a considerat că ingerința în libertatea de exprimare a jurnalistei nu a fost necesară într-o societate democratică.

Efectul descurajator al unor acțiuni judiciare menite să intimideze părțile vizate a fost subliniat și în cauza *000 Memo c. Rusiei* anterior citată, menționat în mod expres, dar și în alte cauze ale Curții, de-a lungul timpului³¹. În cauza *Nikula c. Finlandei*³², Curtea a reținut că aplicarea unei amenzi unei avocate, în urma criticilor aduse strategiei alese de un procuror într-un caz, a avut un efect descurajator asupra exercitării libertății de exprimare. Într-o altă cauză, Curtea a reținut că percheziții efectuate la sediul profesional al reclamantilor jurnaliști, copierea și păstrarea materialelor au avut un efect de descurajare grav în ceea ce-i privește pe alți jurnaliști sau alți avertizori de integritate³³.

În unele situații, Curtea a analizat și perioada de timp în care acțiunile au fost finalizate din perspectiva efectului descurajator, luând în calcul acest criteriu³⁴. Totodată, în situația unor proceduri administrative (acțiuni disciplinare) inițiate împotriva persoanei vizate, cadru universitar cu statut militar, chiar dacă procedura nu a fost finalizată prin aplicarea unei sancțiuni disciplinare, Curtea a reținut că astfel de acțiuni pot avea un efect descurajator pentru conduita viitoare a respectivei persoane³⁵.

Analiza potențialului efect disuasiv al unor măsuri aplicate în diverse cazuri este realizată de Curte pentru a evalua necesitatea într-o societate democratică a ingerinței, în cazuri în care este invocată încălcarea art. 10 din Convenție. Spre exemplu, Curtea a reținut că măsurile de natură penală declanșate împotriva unei jurnaliste, aparent legate de activitatea sa jurnalistică, fără niciun alt motiv plauzibil, arată o hărțuire și o încălcare a articolului 10 din CEDO³⁶.

Într-o cauză recentă, Curtea a reținut că publicarea, în mod legitim, a unor retractări, a unor scuze sau a unei hotărâri în cazuri de defăimare de către presă trebuie să se realizeze

31 CEDO, Cauza *Margulev c. Rusiei*, 2019; CEDO.

32 CEDO, Cauza *Nikula c. Finlandei*, 2002.

33 CEDO, Cauza *Görmüş și alții c. Turciei*, 2016, par. 73-74.

34 CEDO, Cauza *Metis Yayıncılık Limited Şirketi and Sökmen v. Turkey* (dec.), 2017, par. 35-36.

35 CEDO, Cauza *Ayuso Torres c. Spaniei*, 2022, par. 42-43 și 58.

36 CEDO, Cauza *Khadija Ismayilova v Azerbaidjan*, 2019.

în circumstanțe excepționale, luându-se în considerare și potențialul efect descurajator³⁷. În cauza amintită, Curtea a reținut că obligarea publicației *Die Welt* de către o instanță de judecată la publicarea unui drept la replică nu constituie o încălcare a articolului 10 din CEDO. În acest sens, Curtea a menționat că instanțele naționale germane au oferit motive relevante și suficiente pentru decizia lor, luând în considerare, printre altele, faptul că acuzațiile din articol erau serioase și că persoana publică avea dreptul de a-și proteja reputația. Astfel, obligarea unui ziar la publicarea unui drept la replică, atunci acesta are legătură cu articolul principal și reprezintă un răspuns proporțional pentru apărarea reputației unei persoane, nu contravine libertății presei, chiar dacă impune o obligație jurnaliștilor de a publica o informație pe care altfel nu ar fi publicat-o.

Toate aceste cauze ilustrează analiza unor criterii relevante pentru cazuistica de tip SLAPP realizată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului din perspectiva protejării libertății de exprimare, chiar dacă, cu foarte puține excepții, Curtea nu analizează relevanța cazului din perspectiva efectului său într-o societate democratică, fundament al instrumentelor dezvoltate la nivel european pentru contracararea acțiunilor de tip SLAPP.

În același timp, jurisprudența CEDO în materie dezvoltă (i) limitele admise în cazul unor persoane publice, (ii) obligațiile jurnaliștilor de a acționa cu bună credință, (iii) obligațiile pozitive ale statului de a crea un cadru favorabil pentru participarea tuturor persoanelor interesate la dezbaterile unor probleme de interes general sau (iv) efectul descurajator pe care o anumită ingerință îl poate avea pentru activitatea derulată de persoana vizată. Reperele jurisprudențiale pot constitui instrumente utile pentru persoanele vizate de astfel de acțiuni, iar invocarea în viitor a unei anumite tipologii și a necesității protejării libertății de exprimare în lumina conceptului SLAPP ar putea conduce la viitoare dezvoltări jurisprudențiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului.

5. Alte categorii protejate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului

Cazuistica Curții Europene a Drepturilor Omului în privința libertății de exprimare s-a dezvoltat prin analiza a numeroase cauze care vizau jurnaliști, publicații, însă din perspectiva litigiilor strategice împotriva participării publice, protecția este necesară și pentru alte categorii de persoane care contribuie la un cadru al dezbaterii unor subiecte de interes general, asigurând astfel pluralismul, ca valoare fundamentală a unui regim democratic.

Organizații neguvernamentale

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat rolul organizațiilor neguvernamentale de „câine de pază” în domeniile în care activează, cu referire la rolul esențial al acestora într-o societate democratică³⁸.

Decizia Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) în cazul *Vides Aizsardzības Klubs c. Letoniei* (2004) a avut ca obiect o plângere referitoare la libertatea de exprimare a unei asociații de protecție a mediului. Asociația *Vides Aizsardzības Klubs* a criticat public, într-un ziar regional, un oficial local, pe care l-a acuzat că ar fi semnat decizii

37 CEDO, Cauza *Axel Springer SE c. Germaniei*, 2023, par. 33.

38 CEDO, Cauza *Vides Aizsardzības Klubs c. Letoniei*, 2004.

și certificate ilegale care au facilitat construcții nelegale într-o zonă protejată. În urma verificărilor, au fost confirmate ilegalități în zonă, dar cu toate acestea, oficialul a acționat în judecată asociația pentru defăimare, cerând daune și publicarea unei retractări. Instanțele letone au dat dreptate oficialului, argumentând că asociația nu a putut dovedi că I.B. a semnat personal documente ilegale și că deciziile fuseseră luate la nivelul consiliului, nu individual. Astfel, asociația a fost obligată să plătească daune-interese.

Curtea a constatat că decizia instanțelor letone a reprezentat o ingerință în libertatea de exprimare a asociației și a subliniat rolul esențial al organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri) de a acționa ca „câine de pază” (watchdog), similar cu cel al presei. Acest rol este fundamental pentru o societate democratică, deoarece contribuie la transparența acțiunilor autorităților publice. Totodată, limitele criticii acceptabile sunt mai largi în cazul figurilor politice și deși asociația a descris comportamentul oficialului ca fiind „ilegal”, aceasta a fost o judecată de valoare, a cărei veridicitate nu putea fi dovedită în mod absolut. Curtea a reținut că obligarea unei asociații cu rol de interes public să plătească daune pentru o critică justificată, chiar dacă detaliile nu au putut fi dovedite în instanță, a avut un efect descurajator. Într-o altă cauză, Curtea a arătat că organizațiile au un rol social în situații în care solicită acces la informații, urmărind un interes public³⁹.

În cauza *Steel și Morris c. Regatului Unit* (2005), cunoscut drept „cazul McLibel”, doi activiști au fost dați în judecată de compania McDonald’s pentru defăimare, după ce au distribuit pamflete criticând compania. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că dreptul la un proces echitabil al activiștilor a fost încălcat, deoarece potrivit legislației britanice, aceștia nu au avut acces la ajutor public judiciar, deși complexitatea cauzei acestora era una semnificativă. Astfel, problema inegalității resurselor este una întâlnită și cazurile de tip SLAPP, iar în astfel de situații, în care legislația națională este una restrictivă, acest lucru poate conduce și la încălcarea dreptului la un proces echitabil.

În această cauză, Curtea a reținut că „într-o societate democratică, chiar și grupurile de mici sau informale (...) trebuie să poată desfășura activitățile lor în mod eficient. Există un interes public major în a permite unor astfel de grupuri și indivizilor din afara unei orientări dominante să contribuie la dezbaterea publică prin diseminarea de informații și idei pe teme de interes general, cum ar fi sănătatea și mediul”. Curtea a reiterat că protecția oferită de articolul 10 jurnaliștilor în legătură cu relatările pe subiecte de interes general este condiționată de faptul că aceștia acționează cu bună-credință pentru a oferi informații exacte și de încredere, în conformitate cu etica jurnalistică, iar același principiu trebuie să se aplice și altor persoane implicate în dezbaterea publică⁴⁰.

În această cauză, Curtea a subliniat că protecția oferită jurnaliștilor se aplică și organizațiilor sau cetățenilor care aduc în discuție subiecte de interes public, iar statul are obligația de a asigura posibilitatea părților de a beneficia de asistență judiciară, pentru a asigura egalitatea armelor, în caz contrar fiind încălcat dreptul la un proces echitabil.

Avertizori de integritate

O altă categorie care poate fi vizată de acțiuni SLAPP este cea a avertizorilor de integritate sau a avertizorilor în interes public. Potrivit legislației naționale, avertizorul

39 CEDO, Cauza *Magyar Helsinki Bizottság c. Ungariei* [MC], 2016, par. 168.

40 CEDO, Cauza *Steel și Morris c. Regatului Unit* (2005), par. 89 – 90.

în interes public este persoana fizică care efectuează o raportare sau divulgă public informații referitoare la încălcări ale legii, obținute în context profesional⁴¹.

În cauza *Goodwin c. Regatului Unit* (1996), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat importanța protecției surselor jurnalistice într-o societate democratică pentru a asigura libertatea presei și faptul că obligarea la divulgarea sursei poate avea un efect descurajator, aspect incompatibil cu art. 10 din Convenție. Prin această cauză, a fost recunoscută o protecție indirectă pentru avertizorii de integritate de a contribui la creșterea transparenței și a responsabilității.

Într-o altă cauză, Curtea a dezvoltat criteriile în funcție de care un avertizor de integritate se poate bucura de protecția art. 10 din Convenție⁴². Angajații din sistemul public, potrivit Curții, au o obligație de loialitate, rezervă și discreție față de angajatorii lor. Până în anul 2008, în cauza anterioară, Curtea nu a analizat situații în care angajați din sistemul public au făcut publice informații confidențiale în considerarea unui interes public.

În analiza protecției art. 10, Curtea a stabilit că persoana trebuie să prezinte informațiile întâi superiorului ierarhic, iar în ultimă instanță, publicului atunci când canalele interne de raportare sunt ineficiente. Un alt criteriu este cel al interesului public, unul care trebuie să fie suficient de puternic pentru a contrabalansa obligația de păstrare a confidențialității informațiilor. De asemenea, Curtea a reținut obligația avertizorului de a acționa cu bună-credință și necesitatea ca informațiile să fie autentice, prejudiciul adus autorității, dar și motivația avertizorului. Toți acești factori determină analiza de proporționalitate realizată de Curte atunci când se invocă încălcarea libertății de exprimare de către un avertizor de integritate care a suferit diverse consecințe ca urmare a acțiunilor sale.

Într-o cauză recentă⁴³, Curtea a aplicat criteriile pentru protecția avertizorilor de integritate din Cauza *Guja c. Moldova* (2008), dar a arătat că noțiunea de avertizor de integritate nu are încă o definiție legală univocă, iar aplicarea protecției art. 10 din Convenție în cazul unui avertizor de integritate necesită o evaluare care țin cont de circumstanțele fiecărui caz. Această jurisprudență a Curții ne arată că există situații în care împotriva unor avertizori de integritate pot fi inițiate acțiuni civile, administrative sau penale care, din perspectiva caracteristicilor acestora, pot fi calificate drept un caz de tip SLAPP. Criteriile dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului includ: (i) existența unor canale alternative pentru comunicarea/divulgarea informațiilor; (ii) autenticitatea informațiilor; (iii) buna-credință a avertizorului; (iv) echilibrul dintre interesul public și efectele divulgării; (v) gravitatea sancțiunii aplicate avertizorului.

În cazul particular al avertizorilor de integritate, acestea vor fi aplicate de fiecare dată în funcție de circumstanțele cauzei, iar evaluarea Curții va fi una globală, ținând cont de ansamblul circumstanțelor.

Alte categorii

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a analizat și alte categorii în cauze având ca obiect încălcarea art. 10 privind libertatea de exprimare. Cu privire la reprezentanții

41 A se vedea art. 3 pct. 7 din Legea nr. 361/2022 privind protecția avertizorilor în interes public.

42 CEDO, *Cauza Guja c. Moldova* [MC], 2008, par. 69 – 79.

43 CEDO, *Cauza Halet c. Luxemburg*, [MC], 2023 par. 156.

mediului academic, Curtea a subliniat că libertatea academică ar trebui să garanteze libertatea de exprimare și de acțiune, libertatea de a disemina informații și libertatea de a „desfășura cercetări și de a distribui cunoștințe și adevăr fără restricții”⁴⁴.

În cazul *Navalnyy c. Rusiei nr. 2* (2019), Curtea a reținut că arestul la domiciliu al activistului politic, cu restricții privind comunicarea, corespondența și utilizarea internetului reprezintă o măsură luată cu scopul de a suprima pluralismul. De asemenea, detenția prelungită a unui apărător al drepturilor omului, cu scopul ascuns de a-l reduce la tăcere, a constituit o încălcare a articolului 5 din CEDO⁴⁵. Într-o altă cauză, procedurile disciplinare și sancțiunile împotriva președintelui unei asociații de judecători au fost considerate o modalitate de a-l intimida pentru criticile sale la adresa Consiliului Superior al Magistraturii și a executivului⁴⁶.

III. Concluzii

Analiza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului demonstrează că instanța de la Strasbourg a sancționat încălcări ale art. 10 din Convenție în situații diverse care au relevanță pentru conceptul de SLAPP, pentru categoriile vizate și garanțiile necesare acestora. În practică, cazurile de tip SLAPP au șanse reduse de a ajunge la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, majoritatea acțiunilor civile având ca obiect defăimarea fiind respinse de instanțele naționale. În cazul în care instanțele naționale dau câștig de cauză pârâtului (jurnalist sau ONG), este puțin probabil ca reclamanții (companii sau persoane publice) care au introdus acțiuni în scopul de a șicana și intimida să apeleze la CEDO pentru constatarea încălcării dreptului la viață privată. În schimb, dacă pârâtul este obligat la plata de daune morale la nivel național, epuizând toate căile de atac interne, posibilitatea de a aduce cauza în atenția Curții Europene a Drepturilor Omului implică o sarcină suplimentară pentru persoanele vizate.

Demersurile Uniunii Europene și ale Consiliului Europei sunt limitate fie la instrumente de tip soft-law (recomandări), fie la instrumente de tip hard-law (directive), însă cu o aplicare limitată, dată fiind competența UE.

Deși, cu foarte puține excepții, nu există trimiteri exprese ale Curții Europene a Drepturilor Omului la conceptul de SLAPP, Curtea a analizat numeroase încălcări ale drepturilor din Convenție, cu precădere ale libertății de exprimare, care ar avea un efect descurajator asupra participării publice și a subliniat obligația statelor de a proteja pluralismul, de a crea un cadru favorabil pentru ca toate persoanele interesate să poată participa la dezbaterile unor chestiuni de interes general, fără teamă de repercusiuni. Dezbaterile unor probleme de interes general, exercițiul libertății de exprimare, contribuția unor actori neguvernamentali, jurnaliști, reprezentanți ai mediului academic, activiști, apărători ai drepturilor omului la protejarea democrației reprezintă repere ale unui sistem democratic.

44 CEDO, Cauza Kula c. Turciei, 2018, par. 38.

45 CEDO, Cauza Kavala c. Turciei, 2019.

46 CEDO, Cauza Miroslava Todorova c. Bulgariei, 2021.

În plan național, transpunerea Directivei anti-SLAPP a Uniunii Europene având drept termen luna mai 2026 reprezintă o oportunitate pentru autoritățile naționale de a extinde protecția oferită de directivă și la cauze naționale care prezintă caracteristici de tip SLAPP, dar și de a evalua funcționarea unor mecanisme prevăzute de legislația actuală, precum ajutorul public judiciar, aplicarea unor amenzi judiciare pentru cereri introduse cu rea-credință sau reducerea onorariilor de către instanța de judecată, în situația în care acestea sunt disproporționate și pot reprezenta o sarcină excesivă pentru pârât, cu efect disuasiv. Această oportunitate de consolidare a legislației, de îmbunătățire a garanțiilor și de instituire a unor sancțiuni disuasive se înscrie în realizarea obligațiilor statului de a crea un cadru favorabil pentru dezbaterile subiectelor de interes general.

Totodată, îmbunătățirea cadrului legal în acord cu jurisprudența CEDO poate reprezenta o oportunitate pentru aducerea în prim plan și a altor tipologii de litigii, care, deși nu au caracteristicile unui caz clasic de tip SLAPP, în care pârâtul este cel vizat de acțiune, de obicei într-o acțiune în răspundere civilă delictuală, pot conduce la efecte similare. Spre exemplu, în cazul unor litigii din domeniul contenciosului administrativ, antrenarea unor cheltuieli de judecată excesive în care persoane fizice sau organizații neguvernamentale protejează un interes public poate genera un efect disuasiv sau chiar antrena consecințe precum dizolvarea unor organizații neguvernamentale.

O astfel de temă rămâne una actuală într-o societate polarizată, în care statul are obligația de a proteja pluralismul, de a garanta libertatea de exprimare, găsind, totodată, justul echilibru între exercitarea acesteia și drepturile și libertățile fundamentale, respectiv interesele generale cu care aceasta interferează.