

I. STUDII, CERCETĂRI, ARTICOLE

PARADOXUL LIBERTĂȚII DE EXPRIMARE ȘI INSTRUMENTALIZAREA JUSTIȚIEI PRIN SLAPP

MONICA CERCELESCU*

Abstract:

The SLAPP phenomenon is one of the most paradoxical forms of erosion of contemporary democracy by the use of legislation to limit the very freedoms it is supposed to protect. In the logic of “lawfare”, the law becomes a weapon and the procedure an instrument of intimidation. The process itself becomes punishment. This mutation generates a form of disguised judicial censorship, in which critical voices are silenced by cost, fear and exhaustion, not by explicit prohibitions. The “chilling effect” appears, which contracts the civic space and transforms democracy into an architecture with apparently democratic institutions, but with a weakened public voice.

Directive (EU) 2024/1069 marks the first normative recognition of public participation as a value that must be autonomously protected against procedural abuses. A comparative analysis of national responses (Ireland, Poland, Hungary) highlights the tension between European ambition and selective implementations. The Romanian draft shows a timid approach to the directive: extending protection to domestic cases is a real progress, but the optional nature of key guarantees and the lack of effective sanctions risk leaving the law without practical impact. The conclusion is that anti-SLAPP mechanisms can strengthen the democratic space only if they go beyond the declarative level and become real instruments against lawfare.

Keywords: SLAPP, freedom of expression, public participation, lawfare, censorship, defamation

Résumé :

Le phénomène des procès-bâillons (SLAPP) est l’une des formes les plus paradoxales d’érosion de la démocratie contemporaine. Il consiste à utiliser la législation pour limiter les libertés mêmes qu’elle est censée protéger. Dans la logique de la « guerre juridique », la loi devient une arme et la procédure un instrument d’intimidation. Le processus lui-même se transforme en punition. Cette mutation engendre une forme de censure judiciaire déguisée, où les voix critiques sont réduites au silence par le coût, la peur et l’épuisement, et non par des interdictions explicites. Un « effet dissuasif » apparaît, qui restreint l’espace civique et transforme la démocratie en une architecture dotée d’institutions en apparence démocratiques, mais où la voix du public est affaiblie.

La directive (UE) 2024/1069 marque la première reconnaissance normative de la participation publique comme une valeur qui doit être protégée de manière autonome contre les abus de procédure. Une analyse comparative des réponses nationales (Irlande, Pologne, Hongrie) met en lumière la tension entre l’ambition européenne et les mises en œuvre sélectives. Le projet de loi roumain témoigne d’une approche timide de la directive : l’extension de la protection aux affaires nationales constitue un progrès certain, mais le caractère facultatif des garanties essentielles et l’absence de sanctions efficaces risquent de priver la loi de tout impact concret. En conclusion, les mécanismes anti-SLAPP ne peuvent renforcer l’espace démocratique que s’ils dépassent le stade déclaratif et deviennent de véritables instruments de lutte contre la législation.

Mots-clés : procès-bâillon, liberté d’expression, participation publique, guerre judiciaire, censure, diffamation

Instrumentalizarea sistemelor de justiție

* Avocat, Email: monica.cercelescu@gmail.com

În septembrie 2024, Margaret Satterthwaite, raportorul Special al ONU privind independența judecătorilor și a avocaților, a atras atenția asupra intensificării procesului de instrumentalizare a sistemelor de justiție pentru a promova interese private în detrimentul drepturilor omului, prin intermediul proceselor cunoscute sub acronimul SLAPP¹.

Companiile și persoanele influente și înstărite „*instrumentalizează sistemele judiciare pentru a-și atinge scopurile, introducând procese strategice împotriva participării publice (SLAPP), care se prezintă drept o apărare a intereselor private, dar care, în realitate, urmăresc suprimarea criticii legitime, a controlului public sau a opoziției față de activitățile lor (...) Procedând astfel, procesele SLAPP transformă preocupările publice în litigii private, creând un climat în care activiștii pot fi sancționați, intimidați sau descurajați să se mai implice în viitor în activități de promovare a drepturilor omului*”².

În esență, procesele SLAPP sunt acțiuni în justiție sau alte proceduri judiciare folosite în mod abuziv împotriva persoanelor vocale în dezbateră publică, cu scopul de a le intimida, de a le reduce la tăcere sau de a le împiedica să își continue activitatea.

Deși fenomenul nu este nou³, în ultimii ani acesta a luat amploare din mai multe cauze pe care le voi dezvolta în continuare. Recunoașterea proceselor SLAPP la nivelul Uniunii Europene ca formă de abuz de drept, cu consecințe asupra libertății de exprimare, este relativ recentă și apare în contextul mai larg al conștientizării vulnerabilității spațiului public european. Până nu demult, aceste procese erau tratate ca simple litigii private – chestiuni de drept civil între părți egale. Însă, în practică, s-a constatat că ele au devenit instrumente sistemice de intimidare, capabile să submineze nu doar libertatea presei, ci și pluralismul democratic și încrederea în justiție.

În Europa, fenomenul SLAPP s-a accentuat în ultimul deceniu. Factorii care au impulsivat aceste tendințe includ printre altele: lărgirea spațiului libertății de exprimare și consolidarea rolului jurnaliștilor și al organizațiilor civice; expansiunea mediului digital, unde criticile, dezvăluirile sunt mai rapide și cu o dispersie mult mai amplă; puterea economică și politică a actorilor care vor să-și protejeze interesele; precum și slăbiciunile dreptului procesual (costuri mari, proceduri lungi) care pot fi exploatare pentru a intimida.

Tendințele SLAPP s-au intensificat dintr-o combinație complexă de factori politici, economici, tehnologici și culturali. SLAPP-urile au apărut într-o epocă de aur a libertății de exprimare, care a fost percepută ca amenințare de către cei puternici. Când critica, investigația și mobilizarea publică au început să atingă interese economice sau politice sensibile, aceștia au descoperit că dreptul – conceput pentru a proteja – poate fi folosit și pentru a intimida. Astfel, s-a conturat tendința de transformare a justiției într-un instrument de descurajare, în care procesul însuși devine pedeapsa, iar scopul real nu este câștigarea procesului, ci tăcerea adversarului.

O mutație care atacă statul de drept: cenzura deghizată sub protecția demnității

Libertatea de exprimare, odată ce devine eficientă și vizibilă, este percepută ca o amenințare de către actorii puternici, care reacționează prin instrumente juridice abuzive.

¹ *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP)* - Procese strategice împotriva participării publice

² Raportul Raportorului Special privind independența judecătorilor și avocaților, Margaret Satterthwaite: „Justiția nu este de vânzare: influența necorespunzătoare a actorilor economici asupra sistemului judiciar”, disponibil la: <https://docs.un.org/en/A/79/362>

³ Conceptul apare este bine cunoscut în discursul juridic încă din anii 1980 când George W. Pring și Penelope Canan au folosit noțiunea pentru a descrie practica de a da în judecată persoanele și organizațiile care își exercitau drepturile care decurg din Clauza de petiție din Primul Amendament (P. Canan și G.W. Pring, „Procese strategice împotriva participării publice”, (1988), P. Canan, „SLAPP dintr-o perspectivă sociologică”, *Environmental Law Review* (1989)

Fenomenul SLAPP a devenit una dintre cele mai insidioase forme de restrângere indirectă a libertății de exprimare în democrațiile europene și nu numai. Procesele SLAPP nu sunt altceva decât o formă de cenzură, sub aparența legalității. Aceste acțiuni nu urmăresc neapărat câștigarea unui proces, ci descurajarea criticii publice prin consumarea resurselor celor vizați și transmiterea unui semnal de intimidare către ceilalți participanți la dezbateră publică. Ele deturneză justiția de la funcția ei de protecție a drepturilor, transformând-o într-un mecanism de cenzură indirectă. În locul cenzurii administrative instituționalizate, avem o cenzură judiciară deghizată în protejarea demnității.

Astfel de acțiuni reprezintă amenințări sistemice la adresa pluralismului mediatic și a statului de drept, având un impact distructiv asupra democrației.

De la paradoxul toleranței la cel al libertății de exprimare

Când drepturile sunt exercitate fără măsură, ele sfârșesc prin a se întoarce împotriva noastră, ca un efect de bumerang. Francis Fukuyama observă că lumea de astăzi plătește consecințele exceselor de libertate din anii '80 și '90, o perioadă în care entuziasmul democratic a depășit adesea simțul măsurii și al responsabilității⁴. Internetul a dus la democratizarea rapidă a discursului public și la apariția noilor canale de comunicare, care au fost privite inițial ca spații ale libertății, dar au deschis și căile spre exagerare, manipulare, intoleranță și fragmentare socială.

Într-o notă de subsol din cartea „*Societatea deschisă și dușmanii ei*” (1945), Karl Popper⁵ a formulat „paradoxul toleranței”, arătând că o societate care tolerează necondiționat intoleranța riscă, în cele din urmă, să fie distrusă chiar de aceasta, subminând principiile care o definesc. Aceeași logică poate fi extinsă asupra libertății de exprimare. O libertate absolută, lipsită de discernământ și de mecanisme de echilibru, poate deveni, în mod paradoxal, terenul care favorizează propria ei negare. Atunci când discursul menit să protejeze pluralismul este folosit pentru a justifica cenzura, manipularea sau dezinformarea, libertatea de exprimare se întoarce împotriva ei înseși.

În acest context, se conturează paradoxul libertății de exprimare: cu cât mass-media și rețelele sociale devin mai libere, cu atât actorii vizați – fie politicieni, fie corporații, fie grupuri de interese – învață mai bine să folosească legea ca pe un scut al puterii. Ceea ce ar fi trebuit să fie un instrument de protecție împotriva abuzului devine, treptat, un instrument al abuzului însuși. Prin acțiuni juridice selective, campanii de intimidare sau control indirect asupra spațiului informațional, libertatea de exprimare este constrânsă nu prin interdicții explicite, ci prin costuri, frică și epuizare.

Așadar, excesele de libertate din trecut, neînsoțite de mecanisme etice și juridice de echilibrare, au generat o reacție de sens contrar: o epocă în care drepturile sunt invocate nu pentru a proteja dezbateră, ci pentru a o reduce la tăcere. Acesta este adevăratul paradox al democrației mature – atunci când libertatea absolută produce vulnerabilități care invită autoritarismul să revină sub forme noi, subtile și legaliste.

Paradoxul juridicizării vieții publice: de la protecție la intimidare

În societatea actuală, orice conflict – politic, social, mediatic – tinde să fie tradus în limbaj juridic. Această „juridicizare” a vieții publice transformă justiția într-un teren pentru

⁴ F. Fukuyama, M. Fasting, După sfârșitul istoriei. Un dialog despre ultimii 30 de ani, Ed. Corint, București, 2023, p. 19

⁵ Scrisă de Karl Popper în timpul celui de-Al Doilea Război Mondial, „*Societatea deschisă și dușmanii ei*” a fost publicată în 1945 la Londra de editura Routledge, în două volume: *The Spell of Plato* („Vraja lui Platon”) și *The High Tide of Prophecy: Hegel, Marx, and the Aftermath* („Epoca marilor profeții: Hegel și Marx”). O ediție într-un singur volum, cu o nouă introducere de Alan Ryan și un eseu de E. H. Gombrich, a fost publicată de Princeton University Press în 2013.

lupte de imagine, conflicte sau războaie politice sau economice, cu alte cuvinte extinderea câmpului litigios. Când totul devine problemă juridică, justiția este deturnată de la scopul ei și se transformă în instrument de presiune. Juridicizarea excesivă și inflația legislativă pot fi cauze indirecte ale proliferării SLAPP-urilor, pentru că ele creează un mediu fertil pentru abuzul de drept.

Digitalizarea amplifică instrumentele: invocarea protecției datelor, a confidențialității comerciale și a proprietății intelectuale (copyright/mărci) împotriva investigațiilor sau criticii publice. Rapoartele europene și studiile parlamentare notează apariția acestor capete de cerere „alternative” atunci când defăimarea e dificil de susținut⁶.

Aici se află paradoxul juridicizării: cu cât dreptul se extinde mai mult pentru a proteja libertățile, cu atât devine mai ușor de instrumentalizat pentru a le restrânge. Legea, creată ca garanție împotriva abuzului, ajunge să fie folosită ca instrument al abuzului. Cu cât dreptul este mai omniprezent, cu atât devine mai fragil – pierzându-și autoritatea morală și fiind transformat într-o armă simbolică în competiția pentru putere. Când oricine poate fi acționat în judecată pentru aproape orice – postare, comentariu, articol, critică – procesul devine un mecanism de control social. Astfel, SLAPP-urile sunt expresia unei culturi juridice defensive, în care legea este invocată nu pentru a restabili echilibrul, ci pentru a impune tăcerea.

SLAPP-urile prosperă în medii unde există haos normativ, legi numeroase dar incoerente, pretabile la interpretări abuzive. Reglementările privind defăimarea, protecția datelor, concurența neloială, publicitatea sau reputația sunt vagi și suprapuse, iar normele privind „daunele morale” nu au repere obiective. Într-un context de inflație legislativă și juridicizare a discursului public, dreptul nu mai acționează doar ca limită rațională a puterii, ci devine uneori vehiculul acesteia.

Vectorii SLAPP: tipologia instrumentelor juridice utilizate pentru suprimarea participării publice în Europa

Într-un studiu realizat pentru Comisia Europeană, intitulat *Mapping of the Substantive and Procedural Tools Used for SLAPP* (EU-CITIZEN Project, 2022)⁷, precum și în rapoartele Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE)⁸ au fost identificați mai mulți „vectori SLAPP” – tipuri de acțiuni juridice sau procedurale care, deși legitime în sine, sunt exploatate pentru a intimida și reduce la tăcere persoanele implicate în dezbaterile publice. Tipologia acestor vectori reflectă pluralitatea formelor de „lawfare”.

Cel mai frecvent vector SLAPP este **acțiunea civilă pentru protecția reputației**, utilizată ca mecanism de descurajare. Reclamanții cer sume exorbitante pentru despăgubiri, adesea fără legătură cu prejudiciul real, cu scopul de a epuiza financiar și moral pârâtul. Cazul Ana Poenariu / RISE Project din România este ilustrativ: cererea de despăgubiri de aproape 500.000 euro a fost interpretată de organizațiile internaționale drept un proces strategic de tip SLAPP⁹. SLAPP-urile pot lua și forma **controalelor administrative, fiscale sau disciplinare** îndreptate împotriva ONG-urilor și redacțiilor independente. Aceste practici sunt frecvent corelate cu litigiile civile, pentru a crea un efect de presiune multiplă.

⁶ European Parliament, STUDY Requested by the LIBE Committee Open SLAPP Cases in 2022 and 2023 „The Incidence of Strategic Lawsuit Against Public Participation, and Regulatory Responses in the European Union”, disponibil la:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU%282023%29756468_EN.pdf

⁷ Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union A comparative study By Judit Bayer, Petra Bárd, Lina Vosyliute, Ngo Chun Luk (30 iunie 2021) disponibil la: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/slapp_comparative_study_0.pdf

⁸ A 2024 Report on SLAPPs in Europe: Mapping Trends and Cases – CASE, disponibil la: <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>

⁹ Safety of Journalist Platform, Over €488,000 in Damages Claimed from RISE and Journalist Ana Poenariu, disponibil aici: <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/101422058>

În multe state europene, **defăimarea penală** rămâne incriminată, deși Curtea Europeană a Drepturilor Omului recomandă dezincriminarea sa. Simpla deschidere a unui dosar penal are efecte psihologice severe – stigmatizare, expunere mediatică și riscul pedepsei cu închisoarea – chiar și atunci când acuzația este nefondată. Tactica utilizată este adesea menținerea anchetei deschise sau formularea repetată de plângeri, cu scopul de a genera frică și costuri¹⁰.

În unele cazuri, vectorul SLAPP capătă o formă extremă: **lansarea de acuzații penale grave (spălare de bani, terorism, trafic de influență)** împotriva celor care expun fapte de corupție. Deși puține dintre aceste dosare duc la condamnări, simpla lor existență discreditează și paralizază ținta. Într-un interviu publicat în Juridice.ro, jurnalistul turc Abdullah Bozkurt, aflat în exil în Suedia explică mecanismele cenzurii folosite de guvern, pentru a-i reduce la tăcere pe opozanții regimului Erdoğan: „Cel mai frecvent instrument de cenzură este folosirea acuzațiilor penale împotriva jurnaliștilor. Sistemul de justiție a fost conceput pentru a-i inculpa pe adevărații infractori, însă ei îl folosesc pentru a acuza jurnaliștii de terorism. Aceasta este acuzația adusă jurnaliștilor incomozi, în majoritatea cazurilor. Uneori, ei sunt inculpați pentru defăimare, în special defăimarea președintelui și a membrilor familiei sale, iar membrii de partid sau liderii de piață își exercită influența asupra Curții. Un alt motiv pentru care mai ales jurnaliștii de investigație sunt trimiși în judecată este spionajul, pentru că ei folosesc documente ale guvernului, obținute din diverse surse, în anchetele lor, pe care le publică. Ei se servesc de astfel de acuzații pentru a lovi în esența jurnalismului, pentru a închide publicațiile ostile, ca parte a campaniilor de intimidare. Astfel, jurnaliștii rămân fără loc de muncă, le sunt blocate conturile, nu-și mai pot achita cheltuielile și casele lor sunt scoase la vânzare. Deci cenzura economică este o altă metodă de intimidare a jurnaliștilor. Nu mai vorbim de aplicarea unor sancțiuni economice legate de teama comercianților de a furniza publicitate în mass-media critică la adresa guvernului și a președintelui, ceea ce face ca aceste publicații să se închidă din cauza lipsei veniturilor. La fel și teama avocaților, pentru că a devenit aproape o misiune imposibilă să găsești un avocat care să te apere ca jurnalist, dacă ai fost acuzat cum am spus mai devreme. Lipsirea de avocat este o altă formă de cenzură a presei în Turcia”¹¹.

O altă categorie emergentă de SLAPP o constituie plângerile pentru pretinse **încălări ale GDPR**¹² sau **ale vieții private**, depuse împotriva jurnaliștilor de investigație. Deși aceste norme au rolul de a proteja individul, ele sunt deturnate pentru a cere ștergerea conținuturilor incomode sau blocarea publicării materialelor de interes public. Într-un asemenea caz a fost implicată publicația RISE Project¹³, care a documentat fraude cu fonduri europene care implicau politicieni de rang înalt din România și compania Tel Drum SA. În loc ca autoritățile să protejeze libertatea presei, Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP) a cerut jurnaliștilor RISE să dezvăluie sursele, documentele și modul în care au obținut informațiile – amenințându-i cu o amendă de 650 € pe zi. Comisia

¹⁰ Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union A comparative study By Judit Bayer, Petra Bárd, Lina Vosyliute, Ngo Chun Luk, disponibil aici:

https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/slapp_comparative_study_0.pdf

¹¹ Monica Cercelescu, „Abdullah Bozkurt: Lipsirea de avocat este o formă de cenzură a presei în Turcia”, publicat la 13 mai 2019, în Juridice.ro, disponibil la: <https://www.juridice.ro/639513/abdullah-bozkurt-lipsirea-de-avocat-este-o-forma-de-cenzura-a-presei-in-turcia.html>

¹² General Data Protection Regulation . Încălările GDPR și ale vieții private includ utilizarea imaginii unei persoane fără consimțământ, înregistrarea sau ascultarea convorbirilor private, instalarea de camere de supraveghere în spații private și divulgarea neautorizată a datelor personale. Aceste acțiuni pot duce la sancțiuni penale sau civile, inclusiv amenzi și cereri de despăgubiri.

¹³ OCCRP, 09.11.2018, „OCCRP strongly objects to Romania’s misuse of GDPR to muzzle media”; scrisoarea EDPB privind investigația DPA din România. Disponibil la: <https://www.occrp.org/en/announcement/occrp-strongly-objects-to-romania-misuse-of-gdpr-to-muzzle-media>

Europeană a avertizat România să nu abuzeze de noul regulament privind protecția datelor pentru a reduce presa la tăcere, iar cazul a fost în cele din urmă clasat¹⁴.

Analiza vectorilor SLAPP arată o metamorfoză a conflictului juridic: dreptul nu mai este doar un instrument de soluționare a litigiilor, ci un câmp de luptă strategic. Prin intermediul acestor instrumente – penale, civile, administrative sau disciplinare – actorii puternici pot transforma legea într-o formă de pedeapsă procedurală. În acest sens, vectorii SLAPP pot fi priviți ca instrumente ale lawfare-ului: folosirea sistemului de justiție pentru a limita libertatea de exprimare și participarea civică.

Lawfare: noul front al bătăliei pentru controlul informației

Noile tehnologii au impulsionat tentația controlului informației, dar și impulsul reprimării libertății de exprimare. SLAPP-urile au devenit nouă armă de descurajare a dezbaterii publice, prin reducerea la tăcere a vocilor critice și controlul spațiului informațional.

Cum observa politologul britanic Mark Galeotti, „Legislația poate fi mobilizată ca instrument în diverse moduri. De obicei, accentul se pune pe ceea ce este răuvoitor: legile naționale privind defăimarea sunt folosite pentru suprimarea știrilor incomode”¹⁵.

Același autor observă cum metodele clasice de intimidare prin violență sunt substituite de ingerințe juridice strategice: „*Indiferent de aspectele concrete ale aceluia caz particular, regimurile autoritare caută din ce în ce mai mult să exploateze legislația națională și internațională pentru a suprima criticile și a-și persecuta dușmanii politici. Acțiuni în justiție bine finanțate, susținute adesea de documente care pot fi false, dar care, după ce au fost furnizate de stat, par a înlocui metode mai tradiționale, precum crima și răpirea. Marea Britanie și SUA au fost deosebit de atractive pentru turismul de defăimare, practica de a căuta cele mai binevoitoare instanțe la care să se facă apel*”¹⁶.

Justiția devine noul front al luptelor politice și economice, în care represiunea politică se transformă dintr-o amenințare violentă într-una juridică – un proces cunoscut astăzi sub numele de lawfare¹⁷ (folosirea legii ca armă). Termenul *lawfare* – a apărut încă din anii '50, în contexte militare și geopolitice, pentru a desemna folosirea dreptului ca armă în conflicte internaționale. Abia mult mai târziu, începând cu anii '80-'90, conceptul a fost preluat în sfera relației dintre drept, presă și democrație, odată cu apariția și definirea fenomenului SLAPP.

Într-adevăr, SLAPP se înscrie în sfera mai amplă a conceptului de „lawfare”, adică utilizarea procedurilor legale pentru deturnarea instrumentelor juridice de la scopul lor legitim și folosirea lor strategică împotriva unui inamic, pentru a-i epuiza resursele, irosindu-i timpul, energia și banii. Cu alte cuvinte, o formă modernă de cenzură în care costul justiției, ritmul lent și incertitudinea devin pedepse în sine.

Proliferarea acestei noi forme de *lawfare* – îndreptată nu numai împotriva jurnaliștilor, ci și împotriva cetățenilor sau activiștilor – a coincis cu o explozie a libertății de exprimare și a mass-mediei independente, în special în Statele Unite, dar și în alte democrații occidentale.

În lucrarea „Of War and Law”, autorul american David Kennedy arată că, în epoca modernă, dreptul și războiul au devenit concepte interschimbabile, fiecare fiind „limbajul prin care celălalt este imaginat și practicat”¹⁸. Fenomenul denumit lawfare reprezintă, potrivit acestuia, războiul purtat prin limbajul juridic – un proces prin care legea se transformă din instrument al dreptății în armă strategică. Statul sau actorii puternici nu mai folosesc forța militară, ci proceduri, reglementări, dosare și mandate. Kennedy descrie această mutație ca pe

¹⁴ Nikolaj Nielsen, „EU warns Romania not to abuse GDPR against press” publicat în EU observer la 12.11.2028, disponibil la: <https://euobserver.com/rule-of-law/ar6280d79d>

¹⁵ Mark Galeotti, „Când totul devine armă”, Ed. Corint 2024, pag. 179

¹⁶ Ibidem, pag. 181

¹⁷ Lawfare - o combinație între *law* (lege) și *warfare* (război)

¹⁸ David Kennedy, *Of War and Law*, Princeton University Press, Princeton, 2006, p. 3–4.

o formă de capturare a limbajului juridic, în care nu se falsifică legea, ci sensul ei: „Dreptul a devenit un teren al războiului, iar războiul a devenit o modalitate de a face drept”¹⁹. Prin urmare, *lawfare* este expresia unei corupții simbolice a justiției, în care se pierde credința publică în legitimitatea dreptului, odată ce acesta devine un instrument de dominație discursivă.

Când cetățenii văd că legea poate fi folosită împotriva celor care spun adevărul, nu pentru a-l proteja, legitimitatea întregului sistem juridic este afectată.

Capturarea limbajului juridic

Una dintre cele mai periculoase forme de atac asupra democrației este capturarea limbajului juridic, care înseamnă folosirea formelor și a vocabularului dreptului pentru a legitima scopuri ascunse. Un SLAPP arată, la suprafață, ca un proces legitim: cereri, memorii, avocați, termene. Tocmai această aparență îl face atât de periculos.

Nu mai vorbim despre încălcarea legii în mod brutal, ci despre mimarea respectării ei, pentru a conferi abuzului aparența de legalitate. În cazul SLAPP-urilor, reclamantul nu acționează în afara legalității – dimpotrivă, se ascunde în spatele acesteia, folosind exact instrumentele destinate protejării libertății (dreptul la reputație, la viață privată, la un proces echitabil) pentru a o restrânge.

Capturarea limbajului juridic înseamnă transformarea dreptului dintr-un instrument de echilibru într-unul de dominație, dintr-un discurs al protecției în unul al controlului. SLAPP-urile sunt expresia perfectă a acestui paradox: abuzul care se legitimează prin legalitate, pentru că aceste procese îmbracă forma legalității.

Capturarea resurselor justiției: când instanțele devin câmp tactic

Un SLAPP nu urmărește câștigarea unui litigiu, ci consumarea resurselor adversarului. Sistemul judiciar este împovărat cu proceduri inutile juridic, dar perfect capabile să „sechestreze” timp, energie și bani, adică resursele părților, dar și ale instanțelor. Efectele sunt multiple: instanțele devin supraîncărcate cu cauze vexatorii, iar cetățenii observă că justiția funcționează lent, confuz, imprevizibil. În consecință, încrederea în actul de justiție scade dramatic.

Justiția începe să fie percepută nu ca arbitru imparțial, ci ca instrument în mâna celor care își permit să o folosească. Se produce o inegalitate structurală: cei bogați pot amenința prin litigii costisitoare, în timp ce ceilalți învață să evite justiția de teamă să nu fie striviți de propriile costuri.

Efectul de „răcire” și autocenzura indusă de frica de proces

Așa numitul efect de „răcire” a discursului (*Chilling effect*) descrie modul în care frica de proces – chiar și când este neîntemeiat – paralizează treptat spațiul civic. Chiar dacă majoritatea SLAPP-urilor nu se termină cu condamnări, simpla citare în instanță produce ceea ce reclamantii își doresc: jurnaliști mai puțin curajoși, ONG-uri mai prudente, avocați mai ezitanți, activiști mai discreți.

„Răcirea” se vede în redacții, unde unele investigații sunt amânate „până trece valul”, în organizațiile civice, care își cenzurează propriile rapoarte; în rândul activiștilor, care renunță la teme sensibile de teamă că nu își pot permite un proces. Frica de repercusiuni se propagă ca un curent rece în întreg spațiul public.

SLAPP-urile nu atacă democrația direct, ci o golesc din interior. Parlamentul, instanțele, presa rămân în continuare teoretic libere, ba chiar apar reglementări noi de protecție a acestora. Dar, cu toate acestea, participarea civică se restrânge, vocile critice se sting, iar

¹⁹ Ibidem, pag. 5.

societatea își interiorizează neputința. De altfel, și în vremea comunismului libertatea de exprimare era înscrisă în Constituție, însă nu existau mecanismele de garantare a acesteia.

De la protejarea individului izolat la protejarea dinamicii participării civice

Adoptarea Directivei anti-SLAPP²⁰ marchează un moment de cotitură în abordarea acestor tendințe de transformare a dreptului în instrument de intimidare și control al informațiilor, prin care însăși funcția sa protectoare este pervertită. Pentru prima dată, Uniunea Europeană recunoaște oficial că acțiunile abuzive în justiție pot fi la fel de nocive pentru democrație ca manipularea informațională, atunci când justiția este folosită nu pentru apărarea drepturilor, ci pentru intimidarea celor care le revendică. Prin urmare, nu mai este vorba doar despre protejarea jurnaliștilor, ci despre apărarea **însăși a spațiului public**, a libertății de a critica, de a investiga și de a participa.

Directiva (UE) 2024/1069 definește protecția acelor „persoane fizice sau juridice care participă la mobilizarea publică”, adică oricine aduce o contribuție la formarea opiniei publice – un articol, o petiție, o postare, o sesizare, o acțiune civică.

Această schimbare de perspectivă deplasează accentul de la protejarea individului izolat la protejarea **dinamicii participării civice**. Directiva nu apără doar libertatea de exprimare în sens clasic, ci întregul proces prin care cetățenii participă la formarea opiniei publice, respectiv la mobilizarea publică.

Pornind de la aceste considerente, la nivel european, Directiva anti-SLAPP adoptată în 2024 aduce o serie de garanții împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive în litigiile civile cu implicații transfrontaliere inițiate împotriva persoanelor fizice și juridice, ca urmare a implicării acestora în acțiuni de mobilizare publică:

Respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate – statele trebuie să asigure mecanismele prin care persoana vizată de un SLAPP să solicite instanței închidere rapidă a procedurii dacă acțiunea este evident abuzivă;

Soluționarea cu celeritate a cererilor de garanții procesuale - Remedii în caz de proceduri judiciare abuzive, precum obligarea la suportarea plății/ tuturor tipurilor de cheltuieli de judecată care pot fi acordate în temeiul dreptului intern, inclusiv onorariile avocatului.

Sanțiuni proporționale și cu efect de descurajare sau alte măsuri adecvate la fel de eficiente, inclusiv plata de despăgubiri pentru prejudiciul suferit sau publicarea hotărârii judecătorești, în cazul în care acest lucru este prevăzut de dreptul intern, în sarcina părții care a inițiat procedura respectivă.

Asistență și sprijin pentru victime – statele sunt invitate să dezvolte rețele de asistență juridică și psihologică pentru persoanele vizate de SLAPP-uri; Statele membre se asigură că persoanele fizice sau juridice implicate în acțiuni de mobilizare publică menționate la articolul 6 au acces, după caz, la informații privind garanțiile procesuale și remediile disponibile și măsurile de sprijin existente, cum ar fi ajutorul public judiciar și sprijinul financiar și psihologic, dacă sunt disponibile.

Cooperare judiciară europeană – Directiva creează un cadru pentru refuzul recunoașterii și executării hotărârilor pronunțate într-un stat terț, dacă acestea contravin libertății de exprimare.

²⁰ [Directiva \(UE\) 2024/1069](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 11 aprilie 2024 privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică

În paralel, **Recomandarea (UE) 2022/758**²¹ îndeamnă statele să aplice principii similare **și în procedurile penale sau administrative**, unde jurnaliștii pot fi ținta unor plângeri repetate pentru calomnie, hărțuire sau defăimare.

Domeniul de aplicare al Directivei anti-SLAPP. O victorie parțială?

La nivel european, Directiva anti-SLAPP, adoptată în 2024, a fost salutăată ca un pas înainte, dar insuficient, întrucât **se referă doar la procesele civile cu element transfrontalier**, lăsând deschise zonele inflamate ale abuzului penal – unde plângerile pentru diverse infracțiuni, cum ar fi cele de defăimare, hărțuire sau comunicare de informații false pot fi folosite în același scop de intimidare.

În primul rând, Directiva a fost criticată **pentru domeniul său de aplicare limitat**. Conform articolului 2, aceasta „se aplică acțiunilor civile sau comerciale cu implicații transfrontaliere care fac obiectul unei proceduri civile, inclusiv procedurilor care au ca obiect măsuri provizorii și asigurătorii și cereri reconvenționale, 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 acțiuni sau omisiuni în cadrul exercitării autorității publice (acta iure imperii). Prezenta Directivă nu se aplică în materie penală sau de arbitraj și nu aduce atingere dreptului procesual penal”.

Peste 90% din cazurile SLAPP nu au un caracter transfrontalier²², ci se află într-o singură jurisdicție. Prin urmare, numai printr-un domeniu larg de aplicare poate legea să contribuie la combaterea eficientă a SLAPP-urilor.

Motivația acestei abordări limitate este aceea că Directiva SLAPP se întemeiază pe **articolul 81 TFUE**²³, care permite adoptarea de măsuri în materie **civilă cu implicații transfrontaliere** – singurul domeniu în care Uniunea are competență directă. **Articolul 82 TFUE**, referitor la cooperarea penală, nu putea fi invocat întrucât procesele abuzive nu constituie infracțiuni, ci **utilizări abuzive ale dreptului civil**. Din acest motiv, Directiva SLAPP are un câmp de aplicare limitat, dar **încurajează statele membre să extindă aceleași garanții și în procedurile interne sau penale**. Totuși, textul Directivei recunoaște explicit existența abuzurilor similare și în alte tipuri de proceduri, inclusiv penale²⁴, și încurajează statele membre să extindă protecțiile la nivel național. Directiva funcționează ca un cadru minimal, dar deschis, oferind statelor posibilitatea de a construi, dincolo de limita competenței europene, un sistem complet de prevenire și sancționare a acțiunilor abuzive în justiție²⁵.

Transpunerea Directivei în statele membre necesită creație

²¹ Recomandarea (UE) 2022/758 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

²² The Coalition Against SLAPP in Europe (CASE), A 2024 Report on SLAPPs in Europe: Mapping Trends and Cases, disponibil la: <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>

²³ Treaty on the Functioning of the European Union (Tratatul de funcționare a Uniunii Europene)

²⁴ Considerentul 17 din Directivă: „Prezenta directivă se aplică numai aspectelor de natură civilă sau comercială care au implicații transfrontaliere, deși practicile care vizează prevenirea, restricționarea sau sancționarea mobilizării publice pot implica, de asemenea, cauze administrative sau penale sau o combinație de diferite tipuri de proceduri”

²⁵ Conform Directivei, „Statele membre ar putea extinde aplicarea garanțiilor procesuale prevăzute prin prezenta directivă la astfel de cereri formulate în temeiul dreptului intern” (Considerentul (20). Aceasta „stabilește norme minime, permițând astfel statelor membre să adopte sau să mențină dispoziții care sunt mai favorabile pentru persoanele care se implică în acțiuni de mobilizare publică, inclusiv dispoziții naționale care instituie garanții procesuale mai eficace, cum ar fi un regim de răspundere care să mențină și să protejeze dreptul la libertatea de exprimare și de informare. Punerea în aplicare a prezentei directive nu ar trebui să poată justifica un regres în raport cu nivelul de protecție care există deja în fiecare stat membru (Considerentul 21).

Directiva anti-SLAPP a fost primită diferit în funcție de tradițiile juridice, sensibilitățile politice și cultura libertății de exprimare din fiecare stat membru. Dacă unele țări au ales o implementare ambițioasă, mergând dincolo de cerințele minime, altele s-au limitat la o transpunere formală, fără acoperirea fenomenului intern. Însă, în afară de Malta, nicio țară nu are încă o lege de transpunere, deși termenul limită se apropie (mai 2026).

Malta este țara de origine a tragediei jurnalistei Daphne Caruana Galizia, victimă a multiple procese SLAPP. În 2023, Malta a adoptat *Media and Defamation Reform Act*, primul text european care a recunoscut explicit conceptul de *vexatious litigation*²⁶. Această lege a inspirat formulările Directivei europene și a deschis calea pentru extinderea protecției la nivelul Uniunii.

Unele state au proiecte de transpunere cu viziune – Belgia, Irlanda – mergând dincolo de cerințele minime. Altele, precum România, s-au limitat la o transpunere tehnică, aproape contabilă, care riscă să transforme un instrument de protecție într-un simplu exercițiu de conformitate birocratică.

Directiva oferă o bază comună, dar fiecare stat va decide dacă o transformă într-un instrument formal sau într-o garanție reală a libertății civice.

Transpunerea Directivei implică multă flexibilitate și creație, poate de aceea statele întârzie adoptarea legislației de transpunere, deși termenul limită este 7 mai 2026.

Belgia este una dintre primele țări care a propus un proiect de lege, care ar putea inspira și alte state europene. În februarie 2025, guvernul federal al Belgiei a prezentat un proiect de lege²⁷ comprehensiv, care extinde protecția și la cauzele interne, nu doar la cele transfrontaliere. Pe lângă procedurile civile, proiectul include și procedurile penale și introduce un mecanism de „respingere accelerată” a cererilor vădit nefondate, în termen de 30 de zile, permițând instanței să impună amenzi de până la 25.000 de euro pentru reclamantul care folosește procedura în scop de intimidare. De asemenea, prevede posibilitatea intervenției ONG-urilor și a instituțiilor de presă ca *amicus curiae*, consolidând dimensiunea publică a proceselor de interes general. Modelul belgian a fost apreciat de Comisia Europeană drept „o transpunere de referință”, pentru că reușește să echilibreze protecția libertății de exprimare cu respectarea principiului accesului liber la justiție²⁸.

Câteva evoluții din ultimii ani au transformat **Irlanda** într-un studiu de caz important pentru modul în care sistemul juridic poate genera, dar și limita, abuzul de proceduri intentate împotriva participării publice.

Un moment esențial în debutul dezbaterilor despre SLAPP a fost cauza Independent Newspapers (Ireland) Ltd împotriva Irlandei²⁹, soluționată la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În această speță, CEDO a criticat nivelul foarte ridicat al daunelor acordate într-un proces de defăimare, subliniind că asemenea sancțiuni disproporționate pot produce un „chilling effect” asupra presei. Curtea a avertizat că despăgubirile excesive riscă să descurajeze jurnalismul de investigație și publicarea de informații de interes public – un semnal major

²⁶ Melcher, C. M., *Shielding Speech: Evaluating the EU Anti-SLAPP Directive's Efficacy in Curtailing Strategic Lawsuits Aimed at Public Participation*, Stanford–Vienna EU Law Working Paper No. 99, 2024. <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/09/EU-Law-WP-99-Melcher.pdf>

²⁷ BELGIUM DRAFT LAW (‘model law’) on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation or SLAPPs”), disponibil aici: <https://www.slapp.be/slappadd/modellaw.pdf>

²⁸ Dirk Voorhoof, Prof. em., Human Rights Center, Ghent University and Legal Human Academy, Denmark: Belgium: A model for the transposition of the EU anti-SLAPP Directive, disponibil aici: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/belgium-a-model-for-the-transposition-of-the-eu-anti-slapp-directive/>

²⁹ CtEDO: CASE OF INDEPENDENT NEWSPAPERS (IRELAND) LIMITED v. IRELAND (*Application no. 28199/15*)

pentru legiuitorul irlandez, în condițiile în care presa locală funcționează într-un ecosistem foarte vulnerabil financiar.

Ca urmare a acestor presiuni – jurisprudențiale, mediatice și europene – Irlanda a inițiat o reformă amplă a legislației privind defăimarea. Proiectul de lege *Defamation (Amendment) Bill 2024*³⁰ propune reforme semnificative în dreptul irlandez, incluzând pentru prima dată dispoziții specifice privind SLAPP-urile, precum:

- introducerea conceptului de proceduri abuzive împotriva participării publice în Legea Defăimării;
- posibilitatea pentru pârât de a solicita o procedură rapidă de respingere a acțiunii, atunci când acțiunea este vădit neîntemeiată;
- definirea clară a „participării publice” și „interesului public”;
- prevederi pentru intervenții ale unor terți în sprijinul pârâților SLAPP, garanții pentru daune și o inversare a sarcinii probei;
- posibilitatea instanței de a declara formal că un proces are caracter abuziv, cu efecte asupra cheltuielilor de judecată;
- obligativitatea publicării pe site-ul instanțelor a hotărârilor prin care o acțiune este calificată drept abuzivă.

Alte prevederi se referă la abolirea juriilor în acțiunile de defăimare judecate de Înalta Curte (High Court), introducerea unui test al „prejudiciului serios” (serious harm) pentru a determina dacă o afirmație este defăimătoare în cazul unei persoane juridice, sau introducerea unei noi apărări statutare pentru „transmisii în direct”³¹.

Proiectul de lege irlandez nu a fost scutit și de critici. Prevederile anti-SLAPP se aplică numai procedurilor de defăimare, chiar dacă SLAPP exploatează frecvent alte cauze de acțiune, inclusiv confidențialitatea, drepturile de autor și protecția datelor, pentru a intimida și reduce la tăcere discursul de interes public. Sunt omise, de asemenea, componentele cheie ale Directivei precum prevederile privind intervențiile terților în sprijinul pârâților SLAPP, garanția pentru despăgubiri și inversarea sarcinii probei. De asemenea, legislația nu include protecțiile împotriva SLAPP inițiate în țări terțe. Prin neincluderea acestor garanții de bază, guvernul irlandez se expune unor potențiale proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor din partea Comisiei Europene³².

Proiectul de lege a fost adoptat de prima cameră a parlamentului irlandez (Dáil Éireann) în data de 2 iulie 2025, iar pe 12 noiembrie 2025 s-a aflat în dezbaterile senatului (Seanad Éireann) unde s-au propus amendamente noi, precum „Plafonarea daunelor în acțiunile pentru defăimare”³³.

³⁰ Defamation (Amendment) Bill 2024 – document PDF, disponibil pe site-ul Parlamentului Irlandei (Oireachtas): https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2024/67/eng/ver_a/b67a24d.pdf

³¹ Defamation (Amendment) Bill 2024 Bill No. 67 of 2024 Michelle Lynch, Senior Parliamentary Research (Law) 18 September 2024, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2024/2024-10-02_bill-digest-defamation-amendment-bill-2024_en.pdf

³² Index on Censorship, „Ireland’s Defamation (Amendment) Bill fails to protect public interest speech More than 30 organisations call on the Seanad to take action over anti-SLAPP measures, calling it a missed opportunity to protect freedom of expression”, 9 iulie 2025, disponibil la: <https://www.indexoncensorship.org/2025/07/irelands-defamation-amendment-bill-fails-to-protect-public-interest-speech/>

³³ Seanad Éireann debate - Wednesday, 12 Nov 2025 Vol. 309 No. 1, disponibil la: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2024/67/>

În **Polonia**, Proiectul de lege anti-SLAPP³⁴ a fost publicat pe 1 iulie 2025. O analiză comună a ARTICLE 19 Europe, Fundația Helsinki pentru Drepturile Omului și Citizens Network Watchdog Polonia (membri ai grupului de lucru polonez anti-SLAPP)³⁵ arată că proiectul de lege anti-SLAPP este într-o direcție bună, incluzând o serie de mecanisme importante care ar putea limita în mod eficient abuzul de proceduri legale împotriva jurnaliștilor și activiștilor. Cu toate acestea, criteriile propuse de legiuitori pentru aplicarea garanțiilor cheie sunt prea restrictive pentru a fi eficiente în practică – chiar și în cazurile SLAPP clasice – și nu iau în considerare realitățile sistemului juridic polonez.

Proiectul polonez anti-SLAPP conține câteva prevederi ambițioase, care merg chiar dincolo de standardul minim al Directivei UE. Printre elementele pozitive se numără extinderea protecției la cazurile interne și introducerea a două mecanisme de oprire timpurie a proceselor: respingerea acțiunilor vădit nefondate și respingerea lor ca abuz de drepturi procedurale. Proiectul prevede și sancțiuni financiare pentru reclamantii, precum și obligația de a publica hotărârea pe cheltuiala acestora.

Cu toate acestea, formularea actuală riscă să lase aceste garanții fără efect real. Mecanismele de respingere anticipată sunt atât de restrictive, încât e puțin probabil să fie aplicate chiar și în cazurile evidente de SLAPP. Apoi, proiectul nu clarifică sarcina probei, lăsând-o la regulile generale, care în litigii privind drepturile personale favorizează de regulă reclamantul.

În această formă, deși intenția proiectului este bună, eficiența sa practică rămâne îndoielnică. Pentru ca legea să protejeze cu adevărat jurnaliștii și activiștii, mecanismele anti-SLAPP trebuie consolidate și formulate mai clar³⁶.

La polul opus, în **Ungaria** nu există niciun proiect explicit anti-SLAPP. Însă, în paralel, guvernul maghiar promovează proiecte de lege (transparentă, suveranitate, finanțare externă) care pot fi folosite ca instrumente de presiune și intimidare asupra societății civile și a mass-media – adică exact logica inversă față de o lege anti-SLAPP. Guvernul Orbán promovează proiecte care amplifică riscul de procese abuzive, cum ar fi „Transparency of Public Life” / „Foreign Funding Bill” – proiect de lege care permite listarea, sancționarea și chiar închiderea ONG-urilor și a organizațiilor media care primesc fonduri externe, criticat ca „cel mai grav atac asupra presei independente din ultimii ani”³⁷.

Organizațiile de presă europene atrag atenția că proiectul seamănă cu legea „agenților străini” din Rusia și poate fi folosit pentru a pedepsi orice voce critică sub pretextul „suveranității”³⁸.

European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF) și alte ONG-uri notează că în Ungaria sunt tot mai frecvente acțiuni în instanță și plângeri bazate pe GDPR sau alte

³⁴ Projekt ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed oczywiscie bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi naduzycie postepowaniami sądowymi, disponibil la <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-uczestniczacych-w-debacie-publicznej-przed-oczywiscie-bezzasadnymi-rozsczeniami-lub-stanowiacymi-naduzycie-postepowaniami-sadowym>

³⁵ Proposed Anti-SLAPP legislation in Poland requires further Changes, disponibil la https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/ANTI-SLAPP-ANALYSIS-PL-FINAL_EN_JULY-25.pdf

³⁶ Article 19, „Poland: Anti-SLAPP draft law is a positive step but key improvements essential”, publicat la 1 iulie 2025, <https://www.article19.org/resources/poland-anti-slapp-draft-law-is-a-positive-step-but-key-improvements-essential/>

³⁷ ECPMF, Hungary: Foreign funding bill poses most serious threat to independent media in years, disponibil la: <https://www.ecpmf.eu/hungary-foreign-funding-bill-poses-most-serious-threat-to-independent-media-in-years/>

³⁸ Reuters, „European editors sign petition opposing Hungary's move against foreign-funded groups”, By Anita Komuves (20 mai 2025), disponibil la: <https://www.reuters.com/world/european-editors-sign-petition-opposing-hungarys-move-against-foreign-funded-2025-05-20/>

instrumente legale împotriva presei, un tipar clar de SLAPP, mai ales pentru „ștergerea” numelor unor oameni de afaceri din articole de presă³⁹.

Deocamdată, Proiectul de lege privind transparența vieții publice⁴⁰ este ținut la sertar de guvernul maghiar, și are mai mult un rol de „sperietoare”. Însă, dacă ar fi fost adoptat, ar fi permis includerea pe lista neagră, restricțiile financiare și potențiala închidere a instituțiilor media care primesc fonduri străine, având un efect profund înfricoșător asupra mass-media⁴¹.

În ultimul an, partidul de guvernământ Fidesz a menținut cel mai sofisticat sistem de captare și control al mass-mediei văzut vreodată în Uniunea Europeană, construit prin dominația susținută asupra mass-mediei publice, consolidarea continuă a canalelor private sub proprietatea aliată și denaturarea persistentă a pieței prin controlul asupra publicității de stat, cu consecințe grave pentru pluralismul mass-media și jurnalismul independent⁴².

În România, asemenea procese încep să se înmulțească: politicieni, oameni de afaceri sau chiar instituții publice folosesc pârgii legale pentru a bloca articole de presă, investigații sau postări incomode. Comisia Europeană, în Raportul privind statul de drept pe 2024⁴³, a recomandat explicit României să adopte o legislație eficientă împotriva proceselor abuzive, care să protejeze jurnaliștii și apărătorii drepturilor omului, în conformitate cu standardele europene: „Amenințările și cazurile de hărțuire împotriva jurnaliștilor rămân o problemă, iar presiunile comerciale asupra independenței editoriale afectează activitatea acestora. [...] Se recomandă României să intensifice eforturile pentru a consolida regulile și mecanismele care garantează guvernanta independentă și independența editorială a serviciilor publice de media, în conformitate cu standardele europene privind presa publică.”

În aprilie 2025, Ministerul Justiției a pus în dezbatere publică un proiect de lege privind măsurile de protecție împotriva procedurilor judiciare abuzive, care a fost modificat în luna iunie⁴⁴. Proiectul este, fără îndoială, un pas înainte, dar încă unul ezitant.

Proiectul extinde protecția și la cazurile interne, ceea ce reprezintă un progres. Totuși, domeniul de aplicare rămâne prea îngust doar pe „civil”. Proiectul exceptează penalul și administrativul, care sunt porțițe de lawfare. Conform proiectului (art. 1, alin. 3) legea „*nu se aplică în materie fiscală, vamală sau administrativă și nici în ceea ce privește răspunderea statului pentru acte sau omisiuni în cadrul exercitării autorității publice. De asemenea, prezenta lege nu se aplică în materie de arbitraj și nici în materie penală, inclusiv în cazul în care acțiunea civilă se exercită în cadrul procesului penal*”. Or, în practică, lawfare-ul nu se exercită doar prin acțiuni civile, ci și prin plângeri penale repetate (amenințare, hărțuire,

³⁹ EU Law Analysis: , Léna Perczel, Legal Officer, Political Freedoms Program, Hungarian Civil Liberties Union: „Must cases be unfounded to qualify as SLAPPs? What unfoundedness means for GDPR-based SLAPPs, (21 iunie 2025) disponibil la <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/must-cases-be-unfounded-to-qualify-as.html>

⁴⁰ Legea privind transparența vieții publice (2025. évi törvény a közélet átláthatóságáról), disponibil la: <https://www.parlament.hu/irom42/11923/11923.pdf>

⁴¹ ECPMF, Hungary: Media freedom remains in crisis mode ahead of 2026 elections (7 noiembrie 2025), disponibil la: <https://www.ecpmf.eu/hungary-media-freedom-remains-in-crisis-mode-ahead-of-2026-elections/>

⁴² ECPMF, „Hungary: Media freedom remains in crisis mode ahead of 2026 elections, (7 noiembrie 2025), disponibil la: <https://www.ecpmf.eu/hungary-media-freedom-remains-in-crisis-mode-ahead-of-2026-elections/>

⁴³ 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Romania, disponibil la: https://commission.europa.eu/document/download/6abcf25f-9e2d-46c0-93f0-4eebb0e10224_en?filename=52_1_58080_coun_chap_romania_en.pdf

⁴⁴ Ministerul Justiției, Proiect de lege privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive îndreptate împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică (6 iunie 2025) disponibil la <https://www.just.ro/proiect-de-lege-privind-protectia-impotriva-cererilor-vadit-neintemeiate-sau-a-procedurilor-judiciare-abuzive-indreptate-impotriva-persoanelor-implicate-in-actiuni-de-mobilizare-publica/>

defăimare penală, GDPR etc.) sesizări administrative, plângeri disciplinare, alte forme procedurale care produc același efect de intimidare.

Este adevărat că, din motivele pe care le-am arătat anterior, Directiva UE se limitează la civil/comercial, dar lasă loc creației juridice adaptate la contextul național. Prin urmare, proiectul românesc nu valorifică această flexibilitate, lăsând nesancționate o bună parte dintre mecanismele de intimidare juridică utilizate în practică.

Însă, unul dintre cele mai problematice aspecte este caracterul opțional al principalelor garanții anti-SLAPP. Deși Directiva impune standarde ferme (respingere timpurie obligatorie, despăgubiri obligatorii, sancțiuni proporționale), proiectul național utilizează predominant formulări precum „instanța poate” sau „instanța este în drept”, ceea ce introduce un grad ridicat de imprevizibilitate jurisprudențială. Consecința previzibilă este o aplicare neunitară și sporadică, cu riscul ca legea să rămână un instrument cu valoare declarativă, nu unul operațional.

Pentru a evita o transpunere pur formală, este necesară consolidarea normelor privind respingerea timpurie, sancțiunile obligatorii, definirea beneficiarilor și crearea unei structuri independente de sprijin. Numai astfel legea poate deveni un instrument real în prevenirea lawfare-ului și în protejarea spațiului public democratic.

Concluzii

Fenomenul SLAPP dezvăluie una dintre cele mai tulburătoare mutații ale democrațiilor contemporane: transformarea dreptului din scut al libertății într-un instrument de disciplinare a opiniilor incomode. În logica lawfare-ului, justiția încetează să mai fie doar un mecanism de soluționare a litigiilor și devine un câmp tactic, în care procedura, costurile și durata proceselor sunt folosite ca arme simbolice împotriva celor care participă la viața publică. Paradoxul este evident: cu cât libertatea de exprimare devine mai efektivă, cu atât crește tentația de a o contracara prin mijloace juridice aparent legitime.

SLAPP-urile nu reprezintă simple abateri izolate, ci simptome ale unei culturi juridice defensive, marcate de juridicizarea excesivă a vieții publice, inflație legislativă și capturarea limbajului juridic. De la acțiuni civile în defăimare până la plângeri penale, controale administrative, invocarea abuzivă a GDPR sau a secretelor comerciale, vectorii SLAPP configurează o arhitectură sofisticată de presiune, în care procesul însuși devine pedeapsă, iar efectul de „răcire” a discursului public conduce la autocenzură, retragere civică și erodarea încrederii în justiție. Democrația nu este suspendată formal, dar este golită treptat de conținut critic.

În acest context, Directiva (UE) 2024/1069 reprezintă un pas normativ major: pentru prima dată, participarea publică este recunoscută ca interes autonom ce trebuie protejat împotriva abuzului de procedură. Totuși, natura sa minimală și domeniul de aplicare limitat (civil, transfrontalier) transferă către statele membre responsabilitatea reală de a construi mecanisme eficiente. Studiile de caz naționale (Belgia, Irlanda, Polonia, Ungaria, România) confirmă diviziunea între implementări curajoase, care extind protecțiile și spre cauze interne ori penale, și transpuneri minimale, preponderent declarative, care mențin intacte porțile de lawfare.

Situația României ilustrează foarte clar această tensiune: proiectul de lege anti-SLAPP marchează un progres simbolic important (recunoașterea fenomenului, extinderea la cauze interne, referința la turismul de defăimare), dar lasă nerezolvate exact acele aspecte care ar putea produce un efect transformator: caracterul facultativ al garanțiilor, absența sancțiunilor ferme, excluderea procedurilor penale și administrative, lipsa unei infrastructuri instituționale de sprijin și monitorizare. Dacă aceste lacune nu sunt corectate, există riscul ca instrumentele anti-SLAPP să legitimeze discursul protecției, dar să eșueze în realitate, consolidând paradoxul

inițial: o democrație care proclamă libertatea de exprimare, dar tolerează ca aceasta să fie erodată chiar prin limbajul legii.

Prin urmare, provocarea nu este doar adoptarea unor texte conforme, ci asumarea unei schimbări de paradigmă: de la conceperea dreptului ca simplu cadru neutru de arbitraj, la înțelegerea sa ca infrastructură esențială a participării civice. Fără norme clare, sancțiuni efective, mecanisme de respingere timpurie și o cultură juridică ce stigmatizează abuzul de procedură ca formă de corupție simbolică, SLAPP-urile vor continua să funcționeze ca un test de stres pe care democrațiile riscă să îl piardă în tăcere.

Bibliografie:

- Canan P. și Pring G.W., *”Procese strategice împotriva participării publice”*, (1988), *Environmental Law Review* (1989)
- Fukuyama F., Fasting M., *După sfârșitul istoriei. Un dialog despre ultimii 30 de ani*, Ed. Corint, București, 2023, p. 19
- Cercelescu Monica „Abdullah Bozkurt: Lipsirea de avocat este o formă de cenzură a presei în Turcia”, publicat la 13 mai 2019, *Juridice.ro*
- Nielsen Nikolaj, ”EU warns Romania not to abuse GDPR against press” publicat în *EU observer* la 12.11.2028,
- Galeotti Mark „Când totul devine armă”, Ed. Corint 2024, pag. 179
- David Kennedy David, *Of War and Law*, Princeton University Press, Princeton, 2006, p. 3–4.
- Melcher, C. M., *Shielding Speech: Evaluating the EU Anti-SLAPP Directive’s Efficacy in Curtailing Strategic Lawsuits Aimed at Public Participation*, Stanford–Vienna EU Law Working Paper No. 99, 20
- Prof. em Voorhoof, Dirk., Human Rights Center, Ghent University and Legal Human Academy, Denmark: *Belgium: A model for the transposition of the EU anti-SLAPP Directive*
- <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/belgium-a-model-for-the-transposition-of-the-eu-anti-slapp-directive>
- <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>
- <https://docs.un.org/en/A/79/362>
- https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/756468/IPOL_STU%282023%29756468_EN.pdf
- <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/101422058>
- https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/slapp_comparative_study_0.pdf
- <https://www.occrp.org/en/announcement/occrp-strongly-objects-to-romania-misuse-of-gdpr-to-muzzle-media>
- <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases/>
- <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/09/EU-Law-WP-99-Melcher.pdf>
- <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/belgium-a-model-for-the-transposition-of-the-eu-anti-slapp-directive/>
- https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2024/67/eng/ver_a/b67a24d.pdf
- https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2024/2024-10-02_bill-digest-defamation-amendment-bill-2024_en.pdf

- <https://www.indexonensorship.org/2025/07/irelands-defamation-amendment-bill-fails-to-protect-public-interest-speech/>
- <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2024/67/>
- <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-uczestniczacych-w-debacie-publicznej-przed-oczywiscie-bezzasadnymi-roszczeniami-lub-stanowiacymi-naduzycie-postepowaniami-sadowym>
- https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/ANTI-SLAPP-ANALYSIS-PL-FINAL_EN_JULY-25.pdf
- <https://www.article19.org/resources/poland-anti-slapp-draft-law-is-a-positive-step-but-key-improvements-essential/>
- <https://www.ecpmf.eu/hungary-foreign-funding-bill-poses-most-serious-threat-to-independent-media-in-years/>
- <https://www.reuters.com/world/european-editors-sign-petition-opposing-hungarys-move-against-foreign-funded-2025-05-20/>
- <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/06/must-cases-be-unfounded-to-qualify-as.html>
- <https://www.parlament.hu/irom42/11923/11923.pdf>
- <https://www.ecpmf.eu/hungary-media-freedom-remains-in-crisis-mode-ahead-of-2026-elections/>
- <https://www.ecpmf.eu/hungary-media-freedom-remains-in-crisis-mode-ahead-of-2026-elections/>