

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Lege privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive îndreptate împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

2.1. Sursa proiectului de act normativ

Inițiativa Ministerului Justiției

2.2. Descrierea situației actuale

La data de 16 aprilie 2024 a fost publicată, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, *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 („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)*.

Directiva urmărește protejarea persoanelor vizate de acțiunile SLAPP (*acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice*) cu implicații transfrontaliere, prin prevederea de garanții procedurale împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive, cum sunt: solicitarea unei cauțiuni pentru acoperirea cheltuielilor de judecată estimate; respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate; acordarea de despăgubiri pentru prejudiciul suferit; aplicarea de sancțiuni.

Directiva trebuie transpusă în dreptul național până la data de 7 mai 2026.

În *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 („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)* se arată, la punctul 4, că „este necesar ca statele membre să includă în legislația națională garanții pentru cauzele interne similare celor prevăzute în instrumentele Uniunii care vizează abordarea cauzelor vădit nefondate și abuzive împotriva mobilizării publice în materie civilă cu implicații transfrontaliere.”

2.3. Schimbări preconizate

Proiectul de lege urmărește transpunerea în dreptul național a prevederilor Directivei (UE) 2024/1069, care instituie standarde minime, aplicabile cauzelor civile cu implicații transfrontaliere, precum și extinderea acestora la cauzele interne, conform Recomandării (UE) 2022/758 a Comisiei Europene. Astfel, domeniul de aplicare al proiectului de lege este mai cuprinzător decât cel al Directivei, garanțiile procedurale împotriva acțiunilor SLAPP fiind acordate în toate cauzele civile, cu sau fără implicații transfrontaliere. Proiectul definește cauzele interne, ca fiind cauzele în care părțile au domiciliul pe teritoriul României și toate celelalte elemente relevante în cauză se află în România, toate celelalte cauze fiind considerate cauze transfrontaliere.

Proiectul preia, în forme adaptate terminologic dreptului național, definițiile conceptelor relevante pentru obiectul de reglementare (mobilizare publică, chestiune de



interes public, proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice), cuprinse în art. 4 din Directivă, astfel:

1. mobilizare publică - 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;

2. chestiune de interes public - orice aspect care afectează publicul într-o asemenea măsură încât acesta poate avea un interes legitim față de respectiva chestiune, în domeniul precum:

a) drepturi fundamentale, sănătate publică, siguranță, mediu sau climă;

b) activități ale unei persoane fizice sau juridice care este o persoană publică din sectorul public sau privat;

c) chestiuni examinate de un organ legislativ, executiv sau judiciar sau orice alte proceduri oficiale;

d) acuzații privind săvârșirea unei infracțiuni sau contravenții;

e) activități 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;

3. proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice - proceduri judiciare care, nefiind inițiate pentru a invoca sau a exercita în mod real un drept, au ca scop principal împiedicarea, restricționarea sau sancționarea mobilizării publice, exploatând adesea un dezechilibru de putere între părți, și în cadrul cărora sunt formulate cereri neîntemeiate în tot sau în parte. Pentru identificarea acestui scop, pot fi folosite unul sau mai multe indicii, cum ar fi:

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 amenințare din partea reclamantului sau a reprezentanților reclamantului, înainte sau în timpul procedurilor, precum și conduita similară a reclamantului în cauze similare sau concomitente;

d) utilizarea cu rea-credință a unor tactici procedurale precum tergiversarea procedurilor, alegerea frauduloasă sau abuzivă a unei instanțe mai favorabile sau formularea, cu rea-credință, a unei cereri de renunțare la judecată într-o etapă ulterioară a procedurilor.

Proiectul introduce în dreptul național - ca garanții procesuale specifice, în scopul descurajării inițierii unor acțiuni SLAPP și al protejării persoanelor vizate de astfel de acțiuni - obligarea reclamantului la depunerea unei cauțiuni și respingerea rapidă a cererilor vădit neîntemeiate. Ambele măsuri sunt dispuse la cererea pârâtului, care se judecă de urgență.

Cauțiunea vizează acoperirea cheltuielilor de judecată estimate (care pot include cheltuielile de asistență juridică și reprezentare suportate de pârât și orice alte cheltuieli efectuate de acesta în scopul bunei desfășurări a procesului) și asigurarea plății de despăgubiri pentru repararea prejudiciului potențial cauzat pârâtului prin introducerea



cererii de chemare în judecată. Instanța citează părțile în termen scurt, în camera de consiliu și se va pronunța printr-o încheiere motivată, care poate fi atacată, în mod separat, numai cu apel, în termen de 5 zile de la pronunțare. Nedepunerea cauțiunii în termenul stabilit de instanță atrage suspendarea judecării cauzei.

Cererea de respingere rapidă, ca vădit neîntemeiată, a cererii de chemare în judecată poate fi formulată de către pârât până la soluționarea cauzei în primă instanță. O serie de reglementări procedurale sunt dedicate soluționării acestei cereri: în vederea judecării cererii de respingere rapidă, părțile vor fi citate conform normelor privind citarea în procesele urgente; reclamantului i se va comunica o copie de pe cerere și de pe actele care o însoțesc, punându-i-se în vedere că are obligația de a răspunde în termen de 5 zile de la comunicare; reclamantului îi revine sarcina de a dovedi că cererea de chemare în judecată nu este în mod vădit neîntemeiată, urmând să arate motivele de fapt și de drept, precum și să indice probele pe care se întemeiază, pentru a-i permite instanței să aprecieze dacă cererea de chemare în judecată este sau nu vădit neîntemeiată; judecata se face de urgență; dacă instanța nu se poate pronunța de îndată asupra cererii pârâtului, va amâna judecata și va stabili un termen scurt în vederea soluționării acesteia; în cazul în care cererea pârâtului este întemeiată, instanța va respinge cererea de chemare în judecată prin hotărâre supusă căilor de atac prevăzute de lege pentru fondul cauzei; în caz contrar, instanța va respinge cererea pârâtului, prin încheiere definitivă, dispunând continuarea judecării cauzei. Soluțiile se justifică prin prisma necesității respectării dreptului de acces la instanță al ambelor părți.

Un al treilea tip de garanții prevăzute pentru a descuraja potențialii reclamanti să inițieze proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice cuprinde: obligarea reclamantului care a promovat o acțiune SLAPP la publicarea hotărârii judecătorești; acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul material și moral suferit de pârât; obligarea reclamantului la plata unei amenzi judiciare; acordarea cheltuielilor de judecată. Cu titlul de garanție suplimentară comună, proiectul prevede că modificarea cererii de chemare în judecată sau renunțarea la judecată nu împiedică formularea unei cereri prin care se urmărește obținerea uneia dintre aceste garanții. Obligarea reclamantului, pe cheltuiala sa, la publicarea hotărârii judecătorești poate fi dispusă, la cererea pârâtului, când instanța constată că procedura este abuzivă. Obligarea reclamantului la plata unei despăgubiri pentru prejudiciul material sau moral cauzat poate fi cerută de pârât până la începerea dezbaterilor asupra fondului; pentru a contracara dezechilibrul de putere financiară între părți - o caracteristică a majorității acțiunilor SLAPP - cererea de acordare a despăgubirilor este scutită de la plata taxei judiciare de timbru. Amenda judiciară la care poate fi obligat reclamantul care a inițiat o procedură judiciară abuzivă împotriva mobilizării publice este în quantum de la 10.000 lei la 100.000 lei; așa fiind, pentru a descuraja potențialii reclamanti să inițieze acțiuni SLAPP, proiectul prevede limite speciale ale amenzii judiciare considerabil mai mari decât cele prevăzute la art. 187 din Codul de procedură civilă, asigurându-se astfel caracterul eficace, proporțional și disuasiv al sancțiunii. Reclamantul care a inițiat o procedură judiciară abuzivă împotriva mobilizării publice va fi obligat, la cererea pârâtului, la plata cheltuielilor de judecată, în conformitate cu prevederile art. 451-455 din Codul de procedură civilă.

Art. 6 alin. (2) din Directiva (UE) 2024/1069 lasă la latitudinea statelor membre decizia cu privire la dispunerea din oficiu a respingerii rapide a cererilor vădit



neîntemeiate și a măsurilor care se încadrează în al treilea tip de garanții amintit mai sus (obligarea reclamantului la publicarea hotărârii, acordarea despăgubirilor, obligarea la plata unei amenzi judiciare, acordarea cheltuielilor de judecată). În scopul respectării principiilor fundamentale care guvernează dreptul procesual civil român, între care dreptul la un proces echitabil și dreptul de dispoziție al părților, prin proiect s-a optat pentru soluția dispunerii din oficiu numai a măsurii amenzii judiciare, celelalte măsuri putând fi luate doar la cererea pârâtului.

Tot în scopul asigurării unei protecții eficiente, proiectul prevede că asociațiile, sindicatele, alte organizații sau entități, constituite potrivit legii, care, fără a justifica un interes personal, au un interes legitim în apărarea drepturilor ori intereselor legitime ale persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică, pot sprijini apărările pârâtului, cu acordul acestuia, sau pot depune înscrisuri la dosarul cauzei.

Proiectul cuprinde și dispoziții care creează un nou temei special de competență, pentru a asigura protecția persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică împotriva hotărârilor judecătorești străine: în cazul în care un reclamant cu domiciliul în afara Uniunii Europene a inițiat, înaintea unei instanțe dintr-o țară terță, o procedură judiciară abuzivă împotriva mobilizării publice împotriva unei persoane fizice domiciliată în România sau a unei persoane juridice cu sediul în România, aceasta din urmă poate solicita instanței în a cărei circumscripție își are domiciliul sau sediul despăgubiri pentru prejudiciul suferit și pentru cheltuielile suportate în legătură cu procedura aflată pe rolul instanței din țara terță; când cauza este pendinte în fața instanței străine, instanța română poate suspenda judecata până la pronunțarea hotărârii de către jurisdicția străină. În plus, recunoașterea și executarea unei hotărâri pronunțate într-o țară din afara Uniunii Europene pot fi refuzate de instanța română, în cazul în care cererea sau, după caz, procedura respectivă este vădit neîntemeiată ori abuzivă, potrivit viitoarei reglementări, ori, după caz, pentru un alt motiv dintre cele prevăzute la art. 1097 din Codul de procedură civilă.

În scopul asigurării transparenței și accesului facil la informații relevante în această materie, proiectul stabilește, în sarcina Instituției Avocatul Poporului, următoarele atribuții specifice: a) colectarea și punerea la dispoziția persoanelor interesate a informațiilor privind organizațiile care oferă sprijin persoanelor vizate de cereri vădit neîntemeiate sau proceduri judiciare abuzive ca urmare a implicării lor în acțiuni de mobilizare publică; b) participarea la campanii de informare și sensibilizare desfășurate în cooperare cu alte autorități publice sau cu organizații care oferă sprijin persoanelor vizate de cereri vădit neîntemeiate sau proceduri judiciare abuzive ca urmare a implicării lor în acțiuni de mobilizare publică; c) participarea la activitățile de formare profesională continuă în domeniu a judecătorilor și procurorilor, organizate potrivit legii; d) elaborarea unui raport special anual privind activitatea sa în domeniu, care se include în raportul anual de activitate al Avocatului Poporului. De asemenea, Avocatul Poporului va include, în cadrul unei secțiuni distincte a website-ului propriu, informații privind garanțiile procesuale, remediile disponibile și măsurile de sprijin existente, inclusiv campaniile de sensibilizare desfășurate, precum și orice alte informații relevante privind atribuțiile și activitățile sale în domeniu.

Pentru a crește gradul de conștientizare în rândul profesioniștilor dreptului și a le pune la dispoziție o sursă de informare cu privire la acțiunile de tip SLAPP, proiectul prevede și publicarea, pe portalul instanțelor judecătorești portal.just.ro și pe portalul



de jurisprudență Rejust www.rejust.ro, a hotărârilor judecătorești în legătură cu procedurile care intră în domeniul său de aplicare.

O măsură care vine în sprijinul autorităților naționale și unionale pentru a cuantifica și a înțelege mai bine acțiunile de tip SLAPP și, pe cale de consecință, pentru a oferi susținerea necesară celor vizați de astfel de acțiuni este reprezentată de colectarea și comunicarea către Comisia Europeană a datelor privind cererile și hotărârile pronunțate în aceste cauze (interne/transfrontaliere), dacă sunt disponibile, de către Consiliul Superior al Magistraturii (numărul de proceduri judiciare abuzive împotriva mobilizării publice, inițiate în anul relevant; numărul de proceduri judiciare, clasificate în funcție de tipul de pârâți și de reclamanți, cum ar fi calitatea de persoană fizică sau juridică, calitatea de profesionist sau neprofesionist, persoană cu domiciliul/sediul în România, într-un alt stat membru al Uniunii Europene sau, după caz, în afara acesteia; tipul de cereri introduse în temeiul viitoarei reglementări). De asemenea, datele menționate se publică anual pe pagina de internet a Consiliului Superior al Magistraturii.

Proiectul asigură transpunerea corectă și completă a Directivei (UE) 2024/1069, precum și conformarea la recomandarea Comisiei Europene mai sus menționată de a extinde garanțiile cuprinse în Directivă la cauzele civile interne.

2.4. Alte informații

Secțiunea a 3-a

Impactul socioeconomic

3.1. Descrierea generală a beneficiilor și costurilor estimate ca urmare a intrării în vigoare a actului normativ

3.2. Impactul social

Prezentul proiect de act normativ are un impact social pozitiv, prin descurajarea folosirii instrumentelor procesuale în scopul multiplicării, prelungirii și creșterii costurilor litigiilor civile îndreptate împotriva persoanelor fizice și juridice care se angajează în dezbateri pe teme de interes public. Combaterea practicilor SLAPP va avea ca efect degrevarea instanțelor și reducerea cheltuielilor judiciare.

3.3. Impactul asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului

Prezentul proiect de lege urmărește să protejeze drepturi fundamentale, precum dreptul la libertatea de exprimare și de informare, dreptul la libertatea de asociere și de întrunire pașnică, oferind protecție persoanelor fizice și juridice implicate în acțiuni de mobilizare publică în chestiuni de interes public împotriva procedurilor judiciare inițiate împotriva lor pentru a-i descuraja să participe la astfel de acțiuni. De asemenea, proiectul vizează eliminarea obstacolelor din calea bunei desfășurări a proceselor civile, în vederea asigurării accesului real și efectiv la justiție, precum și a echilibrului just între drepturile procesuale ale părților.

3.4. Impactul macroeconomic

3.4.1. Impactul asupra economiei și asupra principalilor indicatori macroeconomici

3.4.2. Impactul asupra mediului concurențial și domeniul ajutoarelor de stat

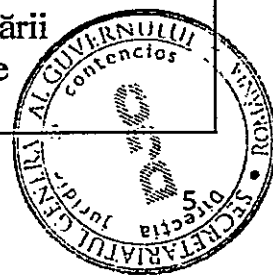
3.5. Impactul asupra mediului de afaceri

3.6. Impactul asupra mediului înconjurător

3.7. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva inovării și digitalizării

3.8. Evaluarea costurilor și beneficiilor din perspectiva dezvoltării durabile

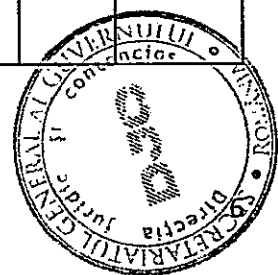
3.9. Alte informații



Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informații cu privire la cheltuieli și venituri

- în mii lei (RON) -						
Indicatori	Anul curent	Următorii patru ani				Media pe cinci ani
1	2	3	4	5	6	7
4.1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
1. buget de stat, din acesta:						
1. impozit pe profit						
2. impozit pe venit						
1. bugete locale						
1. impozit pe profit						
1. bugetul asigurărilor sociale de stat:						
1. contribuții de asigurări						
d) alte tipuri de venituri (Se va menționa natura acestora.)						
4.2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:						
1. buget de stat, din acesta:						
1. cheltuieli de personal						
2. bunuri și servicii						
1. bugete locale:						
1. cheltuieli de personal						
2. bunuri și servicii						
1. bugetul asigurărilor sociale de stat:						
1. cheltuieli de personal						
2. bunuri și servicii						
d) alte tipuri de cheltuieli (Se va menționa natura acestora.)						
4.3. Impact financiar, plus/minus, din care:						
a) buget de stat						
b) bugete locale						
4.4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
4.5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						
4.6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare						



4.7. Prezentarea, în cazul proiectelor de acte normative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, a următoarelor documente:

1. fișa financiară prevăzută la art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;
2. declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieți prezentate în strategia fiscal-bugetară.

4.8. Alte informații.

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

5.1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ

5.2. Impactul asupra legislației în domeniul achizițiilor publice

5.3. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația UE (în cazul proiectelor ce transpun sau asigură aplicarea unor prevederi de drept UE)

Proiectul de lege transpune *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 („acțiuni strategice în justiție împotriva mobilizării publice”)*.

5.3.1. Măsuri normative necesare transpunerii directivelor UE

5.3.2. Măsuri normative necesare aplicării actelor legislative UE

5.4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene

5.5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente asumate

5.6. Alte informații

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

6.1. Informații privind neaplicarea procedurii de participare la elaborarea actelor normative

6.2. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate

Prin comunicări scrise, precum și în cadrul unor întâlniri bilaterale cu reprezentanții Ministerului Justiției, organizate în noiembrie și decembrie 2024, un grup de organizații neguvernamentale a prezentat o serie de spețe care ar putea fi calificate ca acțiuni SLAPP și a formulat unele propuneri de reglementare. În martie 2025, Ministerul Justiției a comunicat prima formă a proiectului de lege către organizațiile neguvernamentale care au participat la reuniunile bilaterale; o parte dintre acestea au transmis Ministerului Justiției observații și propuneri - care au fost avute în vedere la finalizarea formei proiectului de lege care a fost publicată pe pagina de internet a Ministerului Justiției, în conformitate cu prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică - mediul asociativ având ocazia de a formula observații și propuneri privind proiectele normative cuprinse în proiect și ulterior, în etapa dezbaterii publice a acestuia.

6.3. Informații despre consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale
Procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice



locale a fost îndeplinită, în conformitate cu dispozițiile H.G. nr. 635/2022 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative. Structurile asociative ale autorităților administrației publice locale nu au comunicat punctele lor de vedere în termenul legal.

6.4. Informații privind puncte de vedere/opinii emise de organisme consultative constituite prin acte normative

6.5. Informații privind avizarea de către:

a) Consiliul Legislativ

Proiectul de act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ prin avizul nr. 128/2026.

b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării

c) Consiliul Economic și Social

Proiectul a fost avizat de Consiliul Economic și Social, prin adresa nr. 705/28.01.2026.

d) Consiliul Concurenței

e) Curtea de Conturi

6.6. Alte informații

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

7.1. Informarea societății civile cu privire la elaborarea proiectului de act normativ
Proiectul a fost publicat pe pagina de internet a Ministerului Justiției în 14.04.2025, în conformitate cu prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. La solicitarea mediului asociativ, a fost organizată și o dezbatere publică, în data de 12.05.2025, la care au participat nouă organizații neguvernamentale. Minuta întâlnirii și forma refăcută a proiectului de lege au fost, de asemenea, publicate pe pagina de internet a Ministerului Justiției.

7.2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice

Secțiunea a 8-a

Măsuri privind implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectului de act normativ

8.1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ

În vederea asigurării punerii în aplicare a prezentei legi:

- informațiile privind garanțiile procesuale, remediile disponibile și măsurile de sprijin existente, inclusiv campaniile de sensibilizare desfășurate, vor fi publicate pe website-ul Instituției Avocatul Poporului;
- hotărârile judecătorești în legătură cu procedurile care intră în domeniul de aplicare al legii vor fi publicate pe portalul instanțelor judecătorești portal.just.ro și pe portalul de jurisprudență Rejust www.rejust.ro;
- date privind cererile și hotărârile pronunțate în cauze care intră în domeniul de aplicare al legii vor fi colectate, publicate și comunicate către Comisia Europeană de către Consiliul Superior al Magistraturii, dacă sunt disponibile.

8.2. Alte informații



Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de Lege privind protecția împotriva cererilor vădit neîntemeiate sau a procedurilor judiciare abuzive îndreptate împotriva persoanelor implicate în acțiuni de mobilizare publică, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM-MINISTRU
ILIE-GĂVRIL BOLOJAN

