



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.4.2022 г.
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно защитата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, от
стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства,
насочени срещу участието на обществеността“)**

{SWD(2022) 117 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Явно неоснователните или неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (наричани обикновено и „*стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността*“) са ново, но все по-разпространено явление в Европейския съюз. Те са особено вредна форма на тормоз и сплашване, използвана срещу лицата и организациите, работещи в защитата на обществения интерес. Те представляват необосновани или преувеличени съдебни производства, образувани от влиятелни лица, лобистки групи, корпорации и държавни органи срещу страни, които изразяват критики или предават послания, неудобни за ищците, по въпроси от обществен интерес. Целта на подобни искове е да се цензурират, сплашват и заглушават критиките чрез натоварването им с разходи за правна защита, докато не се откажат от критиките или опозицията си. За разлика от редовните производства, стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, не се образуват с цел упражняване на правото на достъп до правосъдие и с цел спечелване на съдебното производство или получаване на правна защита. Вместо това те се образуват с цел сплашване на ответниците и източване на ресурсите им. Крайната цел е да се постигне възпиращ ефект, да се заглушат ответниците и те да бъдат разубедени да продължат работата си.

Типични обекти на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, са журналистите и защитниците на правата на човека. Това явление засяга не само отделни лица, а обхваща и медии, издателски къщи и организации на гражданското общество, като например активисти в областта на околната среда. Други лица, ангажирани в участието на обществеността, като например изследователи и представители на академичните среди, също могат да бъдат обект на подобни атаки.

Здравата и процъфтяваща демокрация изисква гражданите да имат възможност да участват активно в обществения дебат без ненужна намеса от страна на публичните органи или други влиятелни интереси. За да се осигури пълноценно участие, гражданите трябва да имат достъп до надеждна информация, която им дава възможност да формират собствено мнение и да упражняват собствена преценка в публично пространство, в което могат свободно да се изразяват различни мнения.

Журналистите играят важна роля в улесняването на обществения дебат и в разпространението на информация, мнения и идеи. Те трябва да могат да осъществяват ефективно дейността си, за да гарантират, че гражданите имат достъп до множество мнения в европейските демокрации. Разследващите журналисти играят ключова роля в борбата с организираната престъпност, корупцията и екстремизма. Необходима е стабилна система от гаранции, за да могат те да изпълняват решаващата си роля на пазители по въпроси от законен обществен интерес. Работата им е свързана с особено високи рискове и те са подложени на все по-многобройни атаки и на тормоз. Защитниците на правата на човека играят решаваща роля за отстояването на основните права, демократичните ценности, социалното приобщаване, опазването на околната среда и върховенството на закона. Те следва да могат да участват активно в обществения живот и техният глас по въпросите на политиката и в процесите на вземане на решения следва да се чува без страх от сплашване.

Неравнопоставеността на силите между страните, като ищецът има по-силна позиция от ответника, например във финансово или политическо отношение, е честа характеристика на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Въпреки че това невинаги е така, когато е налице подобна неравнопоставеност на силите,

това допринася значително за потенциала на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, да доведат до вредни последици за засегнатите лица, като в резултат на това се постига възпиращ ефект върху обществения дебат. Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, могат да имат възпиращ ефект също и върху други потенциални засегнати лица, които могат да решат да не отстояват правото си да разследват и подават сигнали по въпроси от обществен интерес. Това рискува да доведе до автоцензура.

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, представляват злоупотреба със съдебните производства и създават ненужна тежест за съдилищата. Субектите и физическите лица, които образуват стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, могат да посочат различни основания за искове си. Обвиненията често се отнасят до клеветата, но могат също така се отнасят и до нарушения на други правила или права (например законодателството за защита на данните или правото на неприкосновеност на личния живот). Тези производства често се съчетават с иски за обезщетение за вреди/непозволено увреждане или понякога с иски за преустановяване на нарушения (забрана или поне забавяне на публикуване).

Разпространението на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, беше определено като повод за сериозно безпокойство в някои държави членки в контекста на докладите относно върховенството на закона за 2020 г. и 2021 г.

От платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите¹ също се съобщава за нарастващ брой сигнали за сериозни заплахи за безопасността на журналистите и свободата на медиите в Европа, включително множество случаи на съдебно сплашване. В годишния доклад за 2021 г. на партньорските сдружения към платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите се подчертава значителното нарастване на подадените през 2020 г. сигнали, свързани със стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, спрямо предходната година, по отношение както на броя на сигналите, така и на юрисдикциите на засегнатите държави — членки на Съвета на Европа². В по-общ план

¹ От 2015 г. насам платформата на Съвета на Европа улеснява събирането и разпространението на информация относно сериозни опасения за свободата на медиите и безопасността на журналистите в държавите — членки на Съвета на Европа. Участващи партньорски организации — поканени международни НПО и сдружения на журналисти — подават сигнали за нарушения на свободата на медиите и публикуват годишни доклади относно положението със свободата на медиите и безопасността на журналистите в Европа. От държавите — членки на Съвета на Европа, се очаква да предприемат действия, да се справят с проблемите и да информират платформата за действията, предприети в отговор на сигналите. Ниският процент на отговорилите държави — членки на Съвета на Европа, които включват държави — членки на ЕС, показва необходимост от по-нататъшни действия. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² През 2021 г. на [платформата за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom) бяха публикувани 282 сигнала, като сред тях няколко се отнасяха до случаи на съдебно сплашване, т.е. конюнктурно, произволно или злонамерено използване на законодателството, включително законодателството в областта на клеветата, борбата с тероризма, националната сигурност, хулиганството или борбата с екстремизма. В годишния доклад за 2021 г. на партньорските организации към платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите се отбелязва увеличение през 2020 г. спрямо предходната година, по отношение на броя както на сигналите, така и на юрисдикциите на засегнатите държави — членки на Съвета на Европа — [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

събраната информация във връзка с европейския мониторинг на медийния плурализъм³ също показва влошаване на условията на труд на журналистите. През 2021 г. в рамките на 12 месеца по проекта за свобода на медиите Media Freedom Rapid Response бяха документирани 439 сигнала (за 778 лица или субекти, свързани с медиите, които са били обект на атаки) в 24 държави — членки на ЕС, включително посредством стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността⁴.

Въпреки че има повече данни за заплахите от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, срещу журналисти и защитници на правата на човека, други лица, ангажирани в участието на обществеността, като профсъюзни активисти и представители на академичните среди, са изправени пред сходни проблеми. За това беше сигнализирано в редица мнения на представители на гражданското общество, получени в рамките на откритата обществена консултация.

Много стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, възникват в национален контекст и нямат трансгранично значение. Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, обаче често имат трансграничен характер и там, където съществуват трансгранични последици, те внасят допълнителна сложност и разходи, с още по-неблагоприятни последици за ответниците. Фактът, че онлайн медийното съдържание е достъпно в различни юрисдикции може да открие пътя за търсене на най-благоприятната правна система и да възпрепятства ефективния достъп до правосъдие и съдебно сътрудничество. Ответниците могат да бъдат изправени пред множество съдебни производства по едно и също време и в различни юрисдикции. Явлението „търсене на най-благоприятната правна система“ (или туризъм с цел дело за клевета) е фактор, който увеличава проблема, и някои юрисдикции се възприемат като по-благоприятни за ищеца. Ефектът е още по-силен при образуването на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, извън Европейския съюз.

Цел на предложението

Настоящото предложение е едно от действията в рамките на Плана за действие за европейската демокрация, чиято цел е укрепване на медийния плурализъм и свободата на медиите в Европейския съюз. Инициативата обхваща и защитниците на правата на човека, които играят ключова роля в нашите демокрации и които също стават все по-уязвими по отношение на подобни неправомерни форми на тормоз.

Предложението има за цел да се защитят лицата и организациите, обекти на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и да се предотврати по-нататъшното разрастване на явлението в ЕС. Понастоящем нито една от държавите членки не разполага със специални гаранции срещу такива производства и само няколко от тях понастоящем обмислят въвеждането на специфични гаранции. Също така няма общи за целия ЕС правила, които да се отнасят до стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Чрез разработване на общо разбиране на равнище ЕС за това какво представляват стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и чрез въвеждане на процесуални гаранции, предложението има за цел

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

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf> В отделен информационен документ се предоставят данни относно 27-те държави — членки на ЕС. https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

да се предоставят на съдилищата ефективни средства за справяне със стратегическите производства, насочени срещу участието на обществеността, а на техните обекти — средства да се защитят.

Предложените процесуални гаранции се прилагат при делата с трансгранично значение. Както беше подчертано по-горе, трансграничното измерение на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, увеличава сложността и предизвикателствата, пред които са изправени ответниците. Друга цел на предложението е защитата на гражданите на ЕС и гражданското общество от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, инициирани в трети държави.

Препоръка на Комисията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“)

Настоящото предложение за директива и Препоръката на Комисията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“)⁵, приети едновременно, се допълват и са напълно съвместими едно с друго.

В препоръката държавите членки се приканват да преразгледат ситуацията на национално равнище, за да гарантират, че в приложимите им правни уредби се предвиждат необходимите гаранции за справяне със стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, при пълно зачитане на основните права, включително правото на свобода на изразяване на мнение, правото на достъп до правосъдие и правото на защита на личните данни и демократичните ценности. Държавите членки се насърчават също така да включат в своите национални законодателства гаранции за вътрешните дела, подобни на тези, включени в инструментите на Съюза, които имат за цел да се справят с явно неоснователни или неправомерни граждански дела с трансгранично значение. На държавите членки се препоръчва, *inter alia*, да отменят присъдите лишаване от свобода по дела за клевета и да отдават предпочитание на използването на административното или гражданското право вместо на наказателното право за разглеждането на такива случаи, при условие че съответните разпоредби имат по-слабо неблагоприятни последици и че административните правила изключват всяка форма на задържане.

Препоръката обхваща и аспекти, свързани с обучението на практикуващи юристи и потенциални обекти на стратегически производства за подобряване на техните знания и умения за ефективно справяне със стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, повишаване на осведомеността, по-специално с цел да се даде възможност на журналистите и защитниците на правата на човека да разпознават кога са изправени пред такива производства, подкрепа за обектите на стратегически съдебни производства (напр. финансова или правна помощ) и по-систематично наблюдение и събиране на данни.

⁵ C(2022) 2428, 27.4.2022 г.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

План за действие за европейската демокрация

На 3 декември 2020 г. Комисията публикува План за действие за европейската демокрация⁶, в който обяви набор от мерки за укрепване на свободата и плурализма на медиите, включително инициативата за стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и препоръка относно безопасността на журналистите, посочена по-долу. Този план за действие е рамковата инициатива, насочена към овластяване на гражданите и изграждане на по-устойчиви демокрации в целия ЕС.

Препоръка относно гарантирането на защитата, сигурността и овластяването на журналистите и другите медийни специалисти в Европейския съюз

Както се подчертава в Плана за действие за европейската демокрация, стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, често се използват в комбинация със заплахи за физическата безопасност на журналистите. На 16 септември 2021 г. Комисията прие Препоръка относно гарантирането на защитата, сигурността и овластяването на журналистите и другите медийни специалисти в Европейския съюз⁷.

Препоръката има за цел да се гарантират по-безопасни условия на труд за всички медийни специалисти, в среда без страх и сплашване, независимо дали онлайн или офлайн. В нея се определят действия, които да бъдат извършени от държавите членки, за подобряване на безопасността на журналистите. В препоръката се призовава и за създаването на независими национални служби за подкрепа, включително телефонни линии за помощ, правни консултации, психологическа подкрепа и приюти за журналисти и медийни специалисти, изправени пред заплахи. Тя съдържа също така призив за по-добра защита на журналистите по време на демонстрации, за повече безопасност в интернет и за специална подкрепа на жените журналисти.

Стратегия за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в Европейския съюз („Хартата“)

Настоящото предложение допълва и е в пълно съответствие със стратегията за подобряване на прилагането на Хартата на основните права в ЕС⁸, приета на 2 декември 2020 г. В стратегията се утвърждава, че организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека са жизненоважни за една здрава демокрация и общество, в което хората могат да се ползват от основните си права. Поради това в нея се определят действия за, *inter alia*, подкрепа и защита на организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека. По-специално в стратегията се признава, че тези субекти са изправени пред предизвикателства в някои държави членки, които включват кампании за оклеветяване, физически и словесни атаки, сплашване и тормоз, включително чрез стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

В стратегията Комисията прикани държавите членки да насърчават подкрепяща и безопасна среда за организациите на гражданското общество и защитниците на правата на човека в национален план, включително на местно равнище.

⁶ COM(2020) 790 final, 3.12.2020 г.

⁷ C(2021) 6650 final от 16 септември 2021 г.

⁸ COM(2020) 711 final, 2.12.2020 г.

С настоящото предложение се създава още един градивен елемент за утвърждаване на основните права в Европейския съюз и се подкрепя една от целите на стратегията.

Доклади относно върховенството на закона

Докладите на Комисията относно върховенството на закона за 2020 г.⁹ и 2021 г.¹⁰ предоставят доказателства за появата на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, в Европейския съюз. В докладите се подчертава, че в редица държави членки журналистите и защитниците на правата на човека все по-често са изправени пред заплахи и атаки, както физически, така и онлайн, във връзка със техни публикации и професионална дейност, под различни форми, включително използването на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

Директива относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения

Настоящото предложение не засяга защитата, която вече е предвидена в Директивата относно защитата на лица, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза¹¹, и е в пълно съответствие с нея. Ефективната защита на лицата, които подават сигнали за нарушения, срещу ответни действия с цел отмъщение е от съществено значение за защитата на общественения интерес, както и за защитата на ролята на медиите като „пазител“ в демократичните общества, тъй като лицата, които подават сигнали за нарушения, често са важен източник за разследващата журналистика. В Директива (ЕС) 2019/1937 се предвижда строга защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза срещу всякакви форми на ответни действия с цел отмъщение, както в контекста на професионалната им дейност, така и извън него, включително ответни действия с цел отмъщение чрез производства, свързани с обвинения за клевета, нарушаване на поверителността и защита на личните данни. В ситуации, попадащи в обхвата както на настоящото предложение, така и на Директива (ЕС) 2019/1937, следва да се прилага закрилата, предоставяна от двата акта.

План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.

Планът за действие¹² допринася за безопасността и защитата на журналистите и работещите в медиите по света, включително чрез работа за благоприятна среда за свободата на изразяване и чрез осъждане на атаките и другите форми на тормоз и сплашване както онлайн, така и офлайн. Той е насочен към конкретни заплахи, пред които са изправени жените журналисти, с него се гарантира, че подложените на тормоз, сплашване или заплахи получават помощ чрез механизмите на ЕС за закрила на защитниците на правата на човека и се подкрепят медийни инициативи. В него се призовават държавните органи да предотвратяват и осъждат подобно насилие и да предприемат ефективни мерки за прекратяване на безнаказаността.

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз (COM/2020/580 final). — <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Доклад относно върховенството на закона за 2021 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз (COM/2021/700/final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17—56).

¹² Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета „План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.“, JOIN(2020) 5 final.

Защитата на журналистите и защитниците на правата на човека е в основата на външните действия на ЕС в областта на правата на човека и демокрацията в съответствие с плана за действие. Настоящото предложение е в съответствие със значителните усилия, полагани от ЕС по света в това отношение, и ще даде допълнителен тласък за по-нататъшна целенасочена подкрепа за защитниците на правата на човека и за журналистите, изправени пред стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

Насоки на ЕС в областта на правата на човека — свобода на изразяване онлайн и офлайн

В насоките¹³ се посочва, че ЕС ще работи срещу произволните атаки, безразборната злоупотреба с наказателни и граждански производства, кампаниите за оклеветяване и прекомерните ограничения за журналисти, работещи в медиите, НПО и личности в социалните медии, стартирани с цел да се попречи на тези сдружения и лица да упражняват свободно правото си на свобода на изразяване на мнение.

Конвенцията от Орхус

Съюзът и неговите държави членки са страни по Конвенцията на Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕ на ООН) за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (наричана по-нататък „Конвенцията от Орхус“)¹⁴, като всеки от тях има собствени и споделени отговорности и задължения по посочената конвенция. В член 3, параграф 8 от тази конвенция се въвежда изискване всяка страна да гарантира, че лицата, упражняващи правата си в съответствие с разпоредбите на конвенцията, не следва да бъдат наказвани, преследвани или тормозени по какъвто и да е начин заради участието си в обществения живот. Включването на защитниците на околната среда в обхвата на настоящото предложение допринася за изпълнението на това международно задължение, поето от Съюза.

Съобщение относно борбата с престъпленията срещу околната среда

В своето съобщение, прието на 15 декември 2021 г., Комисията пое ангажимент, че предложението за законодателство срещу злоупотребата с предявяването на съдебни иски срещу журналисти и защитници на правата ще включва защитниците на околната среда¹⁵.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Правното основание за настоящото предложение е член 81, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който е общото правно основание за съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение. По-конкретно, правното основание е член 81, параграф 2, буква е) от ДФЕС, с което

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>.

¹⁴ Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 17.5.2005 г., стр. 1).

¹⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно засилването на борбата с престъпленията срещу околната среда, COM(2021) 814 final, 15.12.2021 г.

Европейският парламент и Съветът се оправомощават да приемат мерки, насочени към гарантиране на *„премахването на пречките пред правилното протичане на гражданските производства, като при необходимост се насърчава съвместимостта на гражданскопроцесуалните правила, приложими в държавите членки“*. Тъй като стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, представляват пречка за правилното функциониране на гражданското производство, Съюзът е компетентен да приема законодателни актове на това основание по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение. Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, представляват злоупотреба с гражданското производство, тъй като тяхната цел не е достъп до правосъдие, а тормоз и заглушаване на ответниците. Същевременно продължителните производства създават допълнителна тежест за националните съдебни системи.

Правилата относно съдебните решения на трети държави в глава V също се основават на член 81, параграф 2, буква е), тъй като те са акцесорни по отношение на основната цел на настоящото предложение. Те гарантират ефективността на правилата на настоящото предложение срещу стратегическите съдебни производства, насочени към затрудняване на участието на обществеността, като предотвратяват завеждането на такива дела пред съдилищата на трети държави.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, се образуват в много държави членки и се превръщат в проблем за целия ЕС. Същевременно нито една от държавите членки понастоящем не предвижда специални гаранции срещу тях¹⁶. Въпреки че в зависимост от националното право някои съществуващи общи гаранции могат да бъдат използвани срещу стратегическите производства, насочени срещу участието на обществеността, тези общи гаранции значително се различават в отделните държави членки и тяхната ефективност за справяне с въпросните производства е ограничена. Освен това съществуващите различия в националните процесуални закони рискуват да доведат до увеличаване на търсенето на най-благоприятната правна система и до образуване на множество съдебни производства в различни юрисдикции на ЕС. Данните показват, че националното гражданско процесуално право невинаги е снабдено с подходящите инструменти, за да се справи с допълнителните усложнения, произтичащи от трансграничните производства¹⁷. Различията в националните законодателства също така правят твърде малко вероятно държавите членки, действащи самостоятелно, да се справят успешно с явлението или да са в състояние да осигурят цялостна съгласуваност на тези правила между държавите членки, за да се гарантира еднакво висок стандарт на защита в целия Съюз.

¹⁶ IE, LT и MT предложиха законодателство или възнамеряват да предложат законодателство за решаване на този проблем.

¹⁷ Европейска комисия, Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G. и др., *An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law : strand 1 : mutual trust and free circulation of judgments* („Изследване за оценка на националните процесуални закони и практики по отношение на въздействието им върху свободното движение на съдебни решения и върху еквивалентността и ефективността на процесуалната защита на потребителите съгласно потребителското право на ЕС: направление 1: взаимно доверие и свободно движение на съдебни решения“), Служба за публикации, 2017 г., <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, стр. 31.

За да се преодолеят тези рискове и да се избегне обременяването на националните съдилища с множество и продължителни неправомерни съдебни производства, изглежда необходимо да се определят минимални стандарти и да се гарантира съвместимост на гражданскопроцесуалните правила, приложими в държавите членки, срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Действията на равнище ЕС спомагат за борбата с появата и разрастването на този тип производства в целия ЕС по последователен начин и гарантират сближаване на подходите на държавите членки спрямо явлениято¹⁸.

Действията на ЕС биха добавили стойност и чрез осигуряването на гаранции за ефективното справяне със стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, в трети държави. Необходими са съвместни действия от страна на държавите членки и за борба със стратегическите производства, насочени срещу участието на обществеността, в трети държави, тъй като в противен случай ищците могат да се опитат да се възползват от различията в системите между държавите членки и да искат признаване и изпълнение на съдебни решения на трети държави, постановени по стратегически съдебни производства, там, където те могат да бъдат получени най-лесно.

В предложението се зачита принципът на субсидиарност, като се предлагат само целенасочени гаранции и законодателните действия се ограничават до строго необходимото за постигане на това, което държавите членки не могат да постигнат, действайки самостоятелно.

- **Пропорционалност**

Действията на равнище ЕС следва да бъдат целенасочени и ограничени до това, което е необходимо, за да се гарантира последователност на подхода в държавите членки по отношение на трансграничните ситуации. Предложението е изготвено така, че да отговаря на принципа на пропорционалност. Това е причината да се предлагат само добре насочени процесуални гаранции. Те са предназначени да предоставят само това, което е необходимо, за да се гарантира по-добро функциониране на трансграничните граждански производства в случай на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, които представляват сериозна заплаха за европейската демокрация и върховенството на закона.

Пропорционалността се илюстрира и от факта, че много от елементите, чиято цел е справяне със стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, ще бъдат предоставени като незаконодателни мерки в препоръка, а не чрез законодателни действия.

- **Избор на инструмент**

Избраният законодателен инструмент е директива, която ще осигури задължителни и последователни процесуални гаранции в държавите членки. Това ще предотврати съществуващите различия в гаранциите между държавите членки, които рискуват да доведат до търсене на най-благоприятната правна система на международно равнище. Същевременно изборът на директива ще позволи на държавите членки да приспособят специфичните процесуални гаранции към националното си гражданско и процесуално право, които все още се различават значително в отделните държави членки.

Директивата ще бъде допълнена от незаконодателен инструмент (препоръка). Това осигурява ефективна комбинация от законодателни и незаконодателни действия.

¹⁸ Няколко държави членки (IE, LT и MT) понастоящем оценяват необходимостта от защита срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

• Консултации със заинтересованите страни

По време на консултациите със заинтересованите страни бяха получени мнения и коментари от широк кръг ключови заинтересовани страни, представляващи граждани на ЕС и на държави извън ЕС, национални органи, практикуващи юристи, като съдии, представители на академичните среди, научноизследователски институции, НПО и други заинтересовани групи.

Консултациите включваха обсъждане на проучвателна техническа фокус група през март 2021 г. с избран брой участници, които обхващаха четири обекта на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, които се съгласиха да споделят личния си опит, предоставиха полезна информация за производствата и помогнаха на предварителния подготвителен етап.

Между 4 октомври 2021 г. и 10 януари 2022 г. в рамките на открита обществена консултация¹⁹ бяха събрани мнения от граждани, журналисти, държави членки, НПО, гражданското общество, съдии, практикуващи юристи и други заинтересовани страни относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и действията, които следва да бъдат предприети за справянето с тях в ЕС.

Чрез целенасочена консултация с националните съдии от 12 ноември 2021 г. до 10 януари 2022 г.²⁰ в рамките на Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела беше поискана по-подробна обратна информация относно идентифицирането на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, потенциалните процесуални недостатъци, вече съществуващите (макар и неспецифични за стратегическите производства) национални правни средства за защита, осведомеността на съдиите относно тях и нуждите от обучение на съдиите.

Техническа среща с експерти от държавите членки през октомври 2021 г. събра информация за становищата на държавите членки (включително от независими структури и органи на държавите членки) относно това дали и какъв вид действия на равнище ЕС биха могли да бъдат необходими срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, какви правни средства за защита (ако има такива и дали са общи или специфични) и какъв вид подкрепа се предоставя понастоящем на национално равнище за обектите на подобни производства.

През ноември 2021 г. семинар с избрани заинтересовани страни предостави форум за обсъждане на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, на който се събра информация и се обсъдиха и изпробваха възможни решения.

При подготвителната работа на Комисията бяха взети предвид доказателствата, събрани от Европейския парламент по време на изготвянето на доклада му по собствена инициатива по този въпрос, приет в края на 2021 г.

Обратната информация, получена от заинтересованите страни, по-специално по време на откритата обществена консултация и на срещата с тях, показва силна подкрепа както

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

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

за законодателни, така и за незаконодателни действия на равнище ЕС срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Организациите на равнище ЕС докладваха, че броят на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, включително трансграничните дела, се увеличава в ЕС. В становищата, изразени по време на обществената консултация, също така се подчертава значението на обучението и повишаването на осведомеността относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, както и ползите от събирането на данни и необходимостта от подходящ мониторинг на този тип производства.

Обратната информация от обществената консултация и срещата със заинтересованите страни също предостави важни доказателства за това явление в ЕС, които бяха взети предвид в работния документ на службите на Комисията²¹, придружаващ настоящото предложение.

Повечето държави членки изразиха подкрепа за действията на ЕС срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, като изтъкнаха необходимостта от защита на свободата на изразяване на мнение и свободата на информацията и медиите, като същевременно се запази балансът между защитните мерки срещу стратегическите съдебни производства и достъпа до правосъдие. Някои държави членки посочиха липсата на доказателства за случаи на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, по-специално с трансгранично измерение, като явление, пораждащо безпокойство в тяхната държава.

Целевата консултация с националните съдии показва, че няма правно определение за стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, или специфична за тях система от гаранции в държавата членка на респондентите, въпреки че някои от съществуващите национални общи гаранции по принцип могат да се използват в случаи на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

На 11 ноември 2021 г.²² Европейският парламент прие доклад по собствена инициатива относно стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, в който призовава Комисията да представи всеобхватен пакет от мерки срещу тях, включително законодателство.

Комисията също така възложи проучвания с цел по-добро разбиране на явлението в ЕС и първоначално картографиране на ситуацията в държавите членки. Това първо картографиране предостави информация за стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и техните движещи сили²³. Второто проучване представлява по-задълбочено сравнително проучване, в което подробно се оценява актуалното състояние в държавите членки²⁴.

²¹ SWD(2022)117, 27.4.2022 г.

²² Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2021 г. относно укрепване на демокрацията и на свободата и плурализма на медиите в ЕС: неправомерно използване на действия в рамките на гражданското и наказателното право с цел заглужаване на журналистите, неправителствените организации и гражданското общество (2021/2036(INI)).

²³ Налично на адрес https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf.

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

- **Събиране и използване на експертни становища**

За да подготви инициативата за стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, през 2021 г. Комисията създаде експертна група²⁵. Групата се състоеше от представители на академичните среди, практикуващи юристи и представители на медиите и гражданското общество. Мандатът на групата беше да предоставя правен експертен опит по стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, да действа като платформа на равнище ЕС за обмен на най-добри практики и знания и, когато е възможно, да подпомага обектите на стратегически съдебни производства. През есента на 2021 г. беше създадена специална законодателна подгрупа в рамките на експертната група, която да подпомага Комисията при подготовката на законодателното предложение.

- **Работен документ на службите на Комисията**

Настоящото предложение е придружено от работен документ на службите на Комисията²⁶, в който са представени обосновката, анализът и наличните доказателства в подкрепа на предложението. Предложението не е придружено от оценка на въздействието, тъй като с настоящото предложение ще бъдат осигурени целенасочени процесуални гаранции и няма да се създадат значителни количествено измерими разходи. За сметка на това, предложението ще предостави на националните съдилища по-адаптирани средства за спиране на опитите за злоупотреба със съдебни процедури и за избягване на разходите, които тази злоупотреба може да причини на съдебната система. Освен това, тъй като стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, застрашават основните права на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, е от решаващо значение да се предприемат решителни и бързи действия, за да се предотврати по-нататъшното разрастване в ЕС на това вредно явление, което е сравнително ново, но е все по-застъпено.

- **Основни права**

С предложението се насърчава защитата на основните права в Европейския съюз. Журналистите, защитниците на правата на човека и други групи — обекти на стратегически производства, в чиято полза са предложените процесуални гаранции, играят важна роля в европейските демокрации, особено за поддържането на общественения дебат, утвърждаването на основните права, демократичните ценности, социалното приобщаване, опазването на околната среда и върховенството на закона. Същевременно процесуалното право играе ключова роля за гарантиране на ефективността на основните права в съответствие с Хартата.

Правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, както е посочено в член 11 от Хартата, включва правото на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите. Макар че то не е абсолютно право, всички негови ограничения трябва да бъдат предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на това право и да бъдат налагани само ако са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора (член 52, параграф 1 от Хартата).

²⁵ [Експертна група](#) срещу стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

²⁶ SWD(2022)117, 27.4.2022 г.

Същевременно предложението осигурява баланса между достъпа до правосъдие, гарантиран в член 47 от Хартата, и правата, свързани с личността/неприкосновеността на личния живот съгласно членове 7 и 8 от Хартата, и защитата на свободата на изразяване на мнение и свободата на информация. Процесуалните гаранции са внимателно насочени и оставят на съда достатъчна свобода на преценка в отделните случаи, за да се запази деликатният баланс между бързото отхвърляне на явно неоснователни искове и ефективния достъп до правосъдие.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Настоящото предложение няма да има отражение върху бюджета на Европейския съюз.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Изпълнението на директивата в държавите членки се улеснява от Комисията, която предоставя помощ при транспонирането, за да се гарантира безпроблемното ѝ изпълнение в държавите членки, организира поне един семинар за транспониране и двустранни срещи, включително по искане на държавите членки. Държавите членки също ще бъдат приканени да уведомят Комисията за своите национални мерки за транспониране.

Действието на директивата се преразглежда 5 години след началната ѝ дата на прилагане.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Във връзка с настоящото предложение не се изискват специални обяснителни документи.

Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението

Директивата се състои от четири отделни основни части: общи правила относно процесуалните гаранции (глава II), прекратяване на ранен етап на явно неоснователни съдебни производства (глава III), правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства (глава IV) и защита срещу съдебни решения на трети държави (глава V). Разпоредбите, съдържащи се в глави I и VI, имат хоризонтален обхват.

Глава I Общи разпоредби: тази глава съдържа разпоредби относно предмета и обхвата на инструмента, някои определения и разпоредба относно това кога се счита, че даден въпрос има трансгранично значение за целите на директивата.

В **член 1** се посочва предметът, като се пояснява, че специалните гаранции, предвидени в директивата, са предназначени за справяне с явно неоснователни или неправомерни съдебни производства по граждански дела с трансгранично значение, образувани както срещу физически, така и срещу юридически лица поради ангажирането им в участието на обществеността, по-специално журналисти и защитници на правата на човека.

В **член 2** се определя материалният обхват на директивата, която се прилага по отношение на граждански или търговски дела с трансгранично значение, независимо от естеството на съда или правораздавателния орган. Това включва граждански искове, предявени в рамките на наказателно производство, но също и временни и охранителни мерки, насрещни искове или друг конкретен вид правни средства за защита, които са на

разположение съгласно други инструменти. Както и в други инструменти на ЕС в областта на гражданското и търговското право, данъчните, митническите, административните дела или делата за отговорност на държавата за действия и бездействия при упражняването на държавната власт са изключени от обхвата. Понятието за действия или бездействия при упражняването на държавна власт (*acta jure imperii*) включва искове срещу длъжностни лица, които действат от името на държавата, и отговорност за действия на публични органи, включително отговорност на лица, назначени на държавни постове. Поради това публичните органи не следва да се считат за обекти на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

В **член 3** се съдържа определение за участие на обществеността, въпрос от обществен интерес и неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

Участието на обществеността е определено в широк смисъл, като означаващо всяко изявление или действие, направено или извършено при:

- 1) упражняването на правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, като например създаване, излагане, рекламиране или друго популяризиране на журналистически, политически, научни, академични, художествени, коментарни или сатирични съобщения, публикации или произведения, както и пряко свързаните с това подготвителни, подкрепящи или подпомагащи действия;
- 2) упражняването на правото на свобода на сдружаване и свобода на мирни събрания, като например организиране или участие в лобистки дейности, демонстрации и протести или дейности, произтичащи от упражняването на правото на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита, като подаване на жалби, петиции, административни и съдебни искове и участие в публични изслушвания, както и пряко свързаните с това подготвителни, подкрепящи или подпомагащи действия.

Освен това то обхваща и други дейности, предназначени за осведомяване или оказване на влияние върху общественото мнение, или по-нататъшни действия от страна на обществеността, включително дейности на който и да е частен или публичен субект във връзка с въпрос от обществен интерес, като например организирането или участието в научни изследвания, проучвания, кампании или други колективни действия, както и пряко свързаните с това подготвителни, подкрепящи или подпомагащи действия. Подготвителните действия са например интервюта, направени от разследващ журналист или от представител на академичните среди за изготвяне на изявление, или информация, събрана от защитник на околната среда. Подкрепящите или подпомагащите действия следва да бъдат обхванати, тъй като ищите могат да образуват съдебни производства и срещу участници, предоставящи необходимата подкрепа или помощ за услуги като интернет връзка или печатни услуги с цел непряко ограничаване на свободата на изразяване на мнение на действителния обект на стратегическо съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността. Такива подготвителни, подкрепящи или подпомагащи действия трябва да имат пряка и неразривна връзка с въпросното изявление или дейност.

От друга страна, участието на обществеността обикновено не следва да обхваща търговската реклама и маркетинговата дейност (изразяване на мнение в областта на търговията).

Понятието „**въпрос от обществен интерес**“ също е определено широко, за да обхване всеки въпрос, който засяга обществеността до такава степен, че тя може законно да се интересува от него, в области като общественото здраве, безопасността, околната среда, климата или упражняването на основните права.

Определението на „**неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността**“ се отнася до съдебни производства, образувани във връзка с участието на обществеността, които са напълно или частично неоснователни и чиято основна цел е да се предотврати, ограничи или санкционира участието на обществеността.

Неизчерпателен списък посочва най-често срещаните признаци за злоупотреба, като например непропорционалния, прекомерен или необоснован характер на иска или на част от него, наличието на множество производства, образувани от ищеца или свързани с него страни във връзка със сходни въпроси, или сплашване, тормоз или заплахи от страна на ищеца или неговите представители.

Неправомерните съдебни производства често са съпроводени с недобросъвестно използвани съдебни тактики, като например забавяне на производството, причиняване на непропорционални разноски на ответника в производството или търсене на най-благоприятната правна система. Тези тактики, които ищецът използва за цели, различни от получаването на достъп до правосъдие, често, макар и невинаги, се съчетават с различни форми на сплашване, тормоз или заплахи преди или по време на производството, с цел да се възпрепятства участието на обществеността.

В **член 4** се уточнява кога се счита, че дадено дело има трансгранично значение.

За целта на настоящата директива се счита, че дадено дело има трансгранично значение, освен ако и двете страни имат местоживееие в същата държава членка, в която се намира сезираният съд, в който случай се счита, че делото е с изцяло вътрешен характер.

При все това, дори когато и двете страни по делото имат местоживееие в същата държава членка, в която се намира сезираният съд, се счита, че дадено дело има трансгранично значение в други два вида ситуации.

- 1) Първата ситуация е, когато конкретният акт на участие на обществеността във връзка с въпрос от обществен интерес е от значение за повече от една държава членка. Това включва например участието на обществеността в прояви, организирани от институциите на Съюза, като например явяване на публични изслушвания, или изявления или дейности по въпроси, които имат конкретно значение за повече от една държава членка, като например трансгранично замърсяване или твърдения за изпиране на пари с потенциално трансгранично участие.
- 2) Втората ситуация, при която следва да се счита, че дадено дело има трансгранично значение, е когато ищецът или свързаните с него субекти са образували паралелно или предходно съдебно производство срещу същите или свързани ответници в друга държава членка.
- 3) При тези два вида ситуации се отчита специфичният контекст на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

Глава II Общи правила относно процесуалните гаранции: тази глава съдържа хоризонтални разпоредби относно молбата за процесуални гаранции, нейното съдържание и други процесуални особености.

Съгласно **член 5** може да бъде подадена молба за различни видове процесуални гаранции:

- а) обезпечение в съответствие с член 8;
- б) прекратяване на ранен етап на явно неоснователни съдебни производства в съответствие с глава III;
- в) правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства в съответствие с глава IV.

Въпреки че описанието на естеството на изявлението или дейността като акт на участие на обществеността следва да бъде изискване за допустимост, описанието на подкрепящите доказателства следва да бъде счетено за подходящо, ако главният ищец още не е представил доказателства или те не са на разположение на съда по друг начин. Държавите членки могат да предвидят възможност същите мерки да бъдат предприети служебно от сезирания съд или правораздавателен орган на всеки етап от производството.

Член 6 се отнася до последващи изменения на иска или процесуалните документи от страна на ищци, които умишлено оттеглят или изменят искове или процесуални документи, за да избегнат присъждането на разноски на спечелилата страна. Тази правна стратегия може да лиши съда от правомощието да признае съдебното производство за неправомерно, което би оставило ответника без възможност да получи възстановяване на процесуалните разноски. С тази разпоредба се гарантира, че всички направени от ищеца последващи изменения на исковете или процесуалните документи, включително отказът от иска или оттеглянето му, не засягат възможността на сезирания с делото съд или правораздавателен орган да признае съдебното производство за неправомерно и да присъди разноски, обезщетение за вреди или да наложи санкции.

В **член 7** се предвижда, че сезираният с делото съд или правораздавателен орган може да приеме, че неправителствени организации, които защитават или насърчават правата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, могат да вземат участие в производствата, като оказват подкрепа на ответника или предоставят информация. Държавите членки следва да регламентират процесуалните изисквания за встъпване, като евентуално включат срокове, в съответствие с процесуалните правила, приложими за сезирания с делото съд или правораздавателен орган.

С **член 8** се въвежда правомощие за съда или правораздавателния орган да изиска от ищеца да предостави обезпечение за процесуалните разноски или за процесуалните разноски и вредите, когато съдът прецени, че — дори искът да не е явно неоснователен — съществуват елементи, които са признак за неправомерно съдебно производство, и че шансовете за успех в главното производство са малки.

Глава III Прекратяване на ранен етап на явно неоснователни съдебни производства: в тази глава се разглеждат изискванията и процесуалните гаранции за допускането на прекратяване на ранен етап по явно неоснователни съдебни производства.

В **член 9** се посочва, че прекратяване на ранен етап се допуска, когато предявеният срещу ответника иск е, изцяло или частично, явно неоснователен. Ако основният иск бъде

отхвърлен на по-късен етап в рамките на производството по общия ред, ответникът все още може да се възползва от други правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства, ако елементите на неправомерност бъдат признати впоследствие.

В **член 10** се предвижда, че ако ответникът е подал молба за прекратяване на ранен етап, главното производство се спира до постановяването на окончателно решение по тази молба. Със спирането на образуването по инициатива на ищеца производство се осигурява преустановяване на процесуалните действия, като по този начин се намаляват процесуалните разноски на ответника. С цел да се избегне всякакво въздействие върху ефективния достъп до правосъдие, спирането следва да бъде временно и да продължи само до постановяването на окончателно решение по молбата, което вече не подлежи на съдебен контрол.

В **член 11** се въвежда изискване молбата за прекратяване на ранен етап да се разгледа по ускорена процедура, като се вземат предвид обстоятелствата по делото, правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес. С цел да се осигури бързина при ускорената процедура, държавите членки могат да определят срокове за провеждането на заседания или за постановяването на решение от съда. Те могат също така да приемат схеми, подобни на процедурите във връзка с временните мерки.

С **член 12** се въвежда специално правило относно доказателствената тежест: ако ответникът подаде молба за прекратяване на ранен етап, като посочи, че изявлението или дейността представлява акт на участие на обществеността, ищецът е този, който трябва да докаже, че искът не е явно неоснователен. Това не представлява ограничение на достъпа до правосъдие, като се има предвид, че ищецът носи доказателствената тежест във връзка с този иск и че за избягването на прекратяване на ранен етап е достатъчно да достигне много по-ниския праг на доказване, че искът не е явно неоснователен.

В **член 13** се предвижда, че решението, с което се допуска или отказва прекратяване на ранен етап, следва да подлежи на обжалване.

Глава IV Правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства: тази глава съдържа разпоредби относно присъждането на разноски, обезщетение за вреди и санкции.

В **член 14** се предвижда, че ищец, който е образувал неправомерно съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността, може да бъде осъден да поеме всички разноски по производството, включително пълните разноски за процесуално представителство, направени от ответника, освен ако тези разноски са прекомерни.

С **член 15** се гарантира, че всяко физическо или юридическо лице, което е претърпяло вреда в резултат на неправомерно съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността, може да предяви иск и да получи пълно обезщетение за тази вреда. Това обхваща както материалните, така и нематериалните вреди. Материалните вреди включват например адвокатски хонорари, когато те не подлежат на възстановяване, като разноски, пътни разноски и медицински разходи (например за психологическа помощ), ако същите се намират в причинно-следствена връзка със съдебното производство. Разноските в досъдебното производство следва да се считат за материални вреди, ако съгласно националното законодателство не се включват в разноските. Нематериалните вреди обхващат различни форми на физически и/или психологически увреждания. Те включват например болка и страдание или емоционална травма, свързани със съдебното производство, влошаване на качеството на живот или на взаимоотношенията, накърняване на репутацията и като цяло всякакви видове нематериални вреди.

В **член 16** е предвидена възможността за налагане на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции на страната, която е образувала неправомерно съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността. Основната цел на посочената разпоредба е възпиране на потенциалните ищци от предприемане на неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Санкциите ще бъдат заплащани на държавите членки.

Глава V Защита срещу съдебни решения на трети държави: в тази глава се съдържат правни средства за защита на ответника срещу неправомерни съдебни производства, образувани в съдилища на трети държави.

С **член 17** се въвежда изискване към държавите членки да гарантират, че признаването и изпълнението на съдебни решения на трети държави по съдебни производства във връзка с участие на обществеността от страна на физическо или юридическо лице с местоживееене в държава членка се отказват като явно противоречащи на обществения ред (*ordre public*), в случай че тези производства биха били счестени за стратегически, ако са били образувани пред съдилищата на държавата членка, в която се иска признаване или изпълнение, и тези съдилища биха приложили собственото си право.

В **член 18** се предвижда, като допълнително правно средство за защита срещу съдебно решение на трета държава, че когато в съд или правораздавателен орган на трета държава са били образувани неправомерни съдебни производства срещу физическо или юридическо лице с местоживееене в държава членка, това лице може да потърси обезщетение за вредите и разноските, понесени във връзка с производствата пред съда или правораздавателния орган на третата държава, независимо от местоживееенето на ищеца по производствата в третата държава. С тази разпоредба се създава ново специално основание за компетентност, за да се гарантира, че лицата с местоживееене в Европейския съюз, които са обект на неправомерни съдебни производства, разполагат с ефикасно правно средство за защита в Съюза срещу неправомерните съдебни производства, образувани в съд или правораздавателен орган на трета държава.

Глава VI Заключителни разпоредби: тази глава съдържа правила относно връзката на директивата с Конвенцията от Лугано от 2007 г., относно прегледа на прилагането на директивата, транспонирането в националното законодателство, влизането в сила и относно държавите членки като адресати.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно защитата на лицата, ангажирани в участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 81, параграф 2, буква е) от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като има предвид, че:

- (1) Член 2 от Договора за Европейския съюз гласи, че Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства.
- (2) Член 10, параграф 3 от Договора за Европейския съюз гласи, че всеки гражданин на Съюза има право да участва в демократичния живот на Съюза. Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) предвижда, *inter alia*, право на зачитане на личния и семейния живот (член 7), защита на личните данни (член 8), свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, което включва зачитане на свободата и плурализма на медиите (член 11), както и на ефективни правни средства за защита и право на справедлив съдебен процес (член 47).
- (3) Правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, както е посочено в член 11 от Хартата, включва правото на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите. На член 11 от Хартата следва да бъдат дадени смисълът и обхватът на съответстващия член 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) относно правото на свобода на изразяване на мнение, както се тълкува от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).
- (4) Целта на настоящата директива е да се предостави защита на физическите и юридическите лица, ангажирани в участието на обществеността по въпроси от обществен интерес, по-специално журналистите и защитниците на правата на човека, от съдебни производства, образувани срещу тях, за да бъдат възпрени от участие на обществеността (често наричани *стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността*).

- (5) Журналистите имат важна роля в улесняването на обществения дебат и в разпространението и приемането на информация, мнения и идеи. От съществено значение е да им се предостави необходимото пространство, за да допринасят за открития, свободен и честен дебат и да противодействат на дезинформацията, манипулирането на информация и намесата. Журналистите следва да могат да осъществяват ефективно дейността си, за да гарантират, че гражданите имат достъп до множество мнения в европейските демокрации.
- (6) Разследващите журналисти по-специално играят ключова роля в борбата с организираната престъпност, корупцията и екстремизма. Работата им е свързана с особено високи рискове и те са подложени на все по-многобройни атаки и на тормоз. Необходима е стабилна система от гаранции, за да могат те да изпълняват решаващата си роля на пазители по въпроси от законен обществен интерес.
- (7) Защитниците на правата на човека също играят важна роля в европейските демокрации, особено в отстояването на основните права, демократичните ценности, социалното приобщаване, опазването на околната среда и върховенството на закона. Те следва да могат да участват активно в обществения живот и техният глас по въпросите на политиката и в процесите на вземане на решения следва да се чува без страх от сплашване. Защитници на правата на човека са лица или организации, ангажирани в защитата на основните права и на редица други права, като правата в областта на околната среда и на климата, правата на жените, правата на ЛГБТИК, правата на хората с малцинствен расов или етнически произход, трудовите права или религиозните свободи. Други участници в обществения дебат, като например представители на академичната общност и изследователи, също заслужават подходяща защита.
- (8) Здравата и процъфтяваща демокрация изисква хората да имат възможност да участват активно в обществения дебат без ненужна намеса от страна на публичните власти или други влиятелни участници, независимо дали са вътрешни, или чуждестранни. За да се осигури пълноценно участие, хората следва да имат достъп до надеждна информация, която им дава възможност да формират собствено мнение и да упражняват собствена преценка в публично пространство, в което могат свободно да се изразяват различни мнения.
- (9) За да се насърчава тази среда, е важно журналистите и защитниците на правата на човека да бъдат защитени от съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Подобни съдебни производства не се образуват с цел достъп до правосъдие, а за заглушаване на обществения дебат, като обикновено се използват тормоз и сплашване.
- (10) Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, обикновено се образуват от влиятелни субекти, например физически лица, лобистки групи, корпорации и държавни органи. Те често са свързани с неравнопоставеност на силите между страните, като ищецът има мощна финансова или политическа позиция от ответника. Въпреки че не е задължителен компонент на тези дела, неравнопоставеността на силите, когато е налице, значително увеличава вредните последици и възпиращия ефект на съдебните производства, насочени срещу участието на обществеността.
- (11) Съдебните производства, насочени срещу участието на обществеността, могат да окажат неблагоприятно въздействие върху доверието в журналистите и защитниците на правата на човека и върху тяхната репутация, както и да

изчерпят техните финансови и други ресурси. Поради такива производства публикуването на информация по въпрос от обществен интерес може да бъде забавено или напълно избегнато. Продължителността на процедурите и финансовият натиск могат да окажат възпиращ ефект върху журналистите и защитниците на правата на човека. Наличието на такива практики следователно може да има възпиращо въздействие върху тяхната работа, като допринася за автоцензура в очакване на евентуални бъдещи съдебни производства, което води до обедняване на обществения дебат в ущърб на обществото като цяло.

- (12) Лицата, които са обект на съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, могат да бъдат изправени едновременно пред множество дела, образувани понякога в няколко юрисдикции. Производствата, образувани в юрисдикцията на една държава членка, срещу лице, пребиваващо в друга държава членка, обикновено са по-сложни и скъпоструващи за ответника. Ищците в съдебните производства, насочени срещу участието на обществеността, могат също така да използват процесуални инструменти, за да удължат продължителността на съдебното производство и да го оскъпят, както и да завеждат дела в юрисдикция, която смятат за благоприятна за тяхното дело, а не в съда, който е най-подходящ за разглеждане на иска. Подобни практики също така създават ненужна и вредна тежест за националните съдебни системи.
- (13) Предвидените в настоящата директива гаранции следва да се прилагат за всяко физическо или юридическо лице поради ангажирането му в участието на обществеността. Те следва също така да защитават физическите или юридическите лица, които на професионална или лична основа подкрепят, подпомагат или предоставят стоки или услуги на друго лице за цели, пряко свързани с участието на обществеността по въпроси от обществен интерес. Това включва например интернет доставчици, издателски къщи или печатници, които са изправени пред съдебно производство заради предоставянето на услуги на лицето, което е обект на съдебно производство, или са заплашени от такова производство.
- (14) Настоящата директива следва да се прилага за всеки вид правен иск или действие от граждански или търговски характер с трансгранично значение, независимо от естеството на съда или правораздавателния орган. Това включва граждански иски, предявени в рамките на наказателно производство. Включват се и временни и охранителни мерки, насрещни иски или друг конкретен вид правни средства за защита, които са на разположение съгласно други инструменти.
- (15) Директивата не се прилага за иски, произтичащи от отговорността на държавата за действия или бездействия при упражняването на държавна власт (*acta iure imperii*), и иски срещу длъжностни лица, които действат от името на държавата, и отговорността за действия на публични органи, включително отговорността на лица, назначени на държавни постове.
- (16) Участието на обществеността следва да означава всяко изявление или действие на физическо или юридическо лице, направено или извършено при упражняване на правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация по въпрос от обществен интерес, като например създаване, излагане, рекламиране или друго популяризиране на журналистически, политически, научни, академични, художествени, коментарни или сатирични съобщения, публикации или произведения, както и всички подготвителни дейности, пряко свързани с

тях. То може да включва и дейности, свързани с упражняването на правото на свобода на сдружаване и свобода на мирни събрания, като например организиране или участие в лобистки дейности, демонстрации и протести или дейности, произтичащи от упражняването на правото на добра администрация и правото на ефективни правни средства за защита, като подаване на жалби, петиции, административни и съдебни иски и участие в публични изслушвания. Участието на обществеността следва да включва и подготвителни, подкрепящи или подпомагащи дейности, които имат пряка и неразривна връзка с въпросното изявление или въпросната дейност и които са насочени към съдържане на участието на обществеността. Освен това то може да обхваща и други дейности, предназначени за осведомяване или оказване на влияние върху общественото мнение, или по-нататъшни действия от страна на обществеността, включително дейности на който и да е частен или публичен субект във връзка с въпрос от обществен интерес, като например организирането или участието в научни изследвания, проучвания, кампании или други колективни действия.

- (17) Участието на обществеността в общия случай не следва да обхваща търговската реклама и маркетинговата дейност, които обикновено не се извършват при упражняване на свободата на изразяване на мнение и свободата на информация.
- (18) Понятието за въпрос от обществен интерес следва да включва също така качеството, безопасността или други съответни аспекти на стоките, продуктите или услугите, когато тези въпроси са от значение за общественото здраве, безопасността, околната среда, климата или упражняването на основните права. Чисто индивидуален спор между потребител и производител или доставчик на услуга във връзка със стока, продукт или услуга следва да бъде обхванат само когато въпросът съдържа елемент от обществен интерес, например относно продукт или услуга, които не отговарят на екологични стандарти или на стандарти за безопасност.
- (19) Дейностите на дадено лице или субект, които са обект на обществено внимание или обществен интерес, също са въпроси от обществен интерес, от които обществеността може законно да се интересува. Не е налице обаче законен интерес, когато единствената цел на изявлението или дейността по отношение на такова лице или субект е да се удовлетвори любопитството на определена аудитория във връзка с подробностите около личния живот на дадено лице.
- (20) Неправомерните съдебни производства обикновено са съпроводени с недобросъвестно използвани съдебни тактики, като например забавяне на производството, причиняване на непропорционални разноски на ответника в производството или търсене на най-благоприятната правна система. Тези тактики се използват от ищеца за други цели, различни от получаването на достъп до правосъдие. Подобни тактики често, макар и невинаги, са съчетани с различни форми на сплашване, тормоз или заплахи.
- (21) Трансграничното измерение на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, увеличава сложността и предизвикателствата, пред които са изправени ответниците, тъй като те трябва да се справят с производства в други юрисдикции, а понякога и в множество юрисдикции едновременно. Това от своя страна води до допълнителни разноски и тежести с още по-неблагоприятни последици.
- (22) Следва да се счита, че дадено дело има трансгранично значение, освен ако и двете страни имат местоживеене в същата държава членка, в която се намира

сезираният съд. Дори когато и двете страни имат местоживееене в същата държава членка, в която се намира сезираният съд, следва да се счита, че дадено дело има трансгранично значение в други два вида ситуации. Първата ситуация е, когато конкретният акт на участие на обществеността във връзка с въпрос от обществен интерес се отнася до повече от една държава членка. Това включва например участието на обществеността в прояви, организирани от институциите на Съюза, като например явяване на публични изслушвания, или изявления или дейности по въпроси, които имат конкретно значение за повече от една държава членка, като например трансгранично замърсяване или твърдения за изпиране на пари с потенциално трансгранично участие. Втората ситуация, при която следва да се счита, че дадено дело има трансгранично значение, е когато ищецът или свързаните с него субекти са образували паралелно или предходно съдебно производство срещу същите или свързани ответници в друга държава членка. При тези два вида ситуации се отчита специфичният контекст на стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността.

- (23) Ответниците следва да могат да подадат молба за следните процесуални гаранции: искане за обезпечение за покриване на процесуалните разноски или процесуалните разноски и вредите, искане за прекратяване на ранен етап на явно неоснователни съдебни производства, искане за правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства (присъждане на разноски, обезщетение за вреди и санкции), или за всички тях едновременно.
- (24) По някои неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, ищите умишлено оттеглят или изменят искове или процесуални документи, за да избегнат присъждането на разноски на спечелилата страна. Тази правна стратегия може да лиши съда или правоприлагащия орган от правомощието да признае неправомерния характер на съдебното производство, което би оставило ответника без възможност да получи възстановяване на процесуалните разноски. Поради това подобни оттегляния или изменения не следва да засягат възможността на сезираните съдилища да налагат правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства.
- (25) Ако основният иск бъде отхвърлен на по-късен етап в рамките на производството по общия ред, ответникът все още може да се възползва от други правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства, като например присъждане на разноски и обезщетение за вреди.
- (26) За да се осигури допълнителна гаранция за ответника, следва да съществува възможност да му се предостави обезпечение за покриване на процесуалните разноски и/или вредите, когато съдът прецени, че — дори искът да не е явно неоснователен — съществуват елементи, които са признак за неправомерно съдебно производство, и че шансовете за успех в главното производство са малки. Обезпечението не води до съдебно решение по същество, а служи като охранителна мярка, осигуряваща последиците на окончателно решение, с което се установява наличие на неправомерно съдебно производство. Държавите членки следва да бъдат тези, които да вземат решение дали дадено обезпечение следва да бъде разпоредено служебно от съда, или по искане на ответника.
- (27) Със спирането на производството, когато е подадена молба за прекратяване на ранен етап, се осигурява преустановяване на процесуалните действия, като по този начин се намаляват процесуалните разноски на ответника.

- (28) С цел да се избегне каквото и да било въздействие върху достъпа до ефективно правно средство за защита, спирането следва да бъде временно и да продължи до постановяването на окончателно решение по молбата. Окончателно решение означава решение, което вече не подлежи на съдебен контрол.
- (29) С цел да се осигури бързина при ускорената процедура по молба за прекратяване на ранен етап, държавите членки могат да определят срокове за провеждането на заседания или за постановяването на решение от съда. Те могат също така да приемат схеми, подобни на процедурите във връзка с временните мерки. Държавите членки следва да положат усилия, за да гарантират, че решението се взема бързо и когато ответникът е подал молба за други процесуални гаранции. За целите на бързото разглеждане държавите членки могат да вземат предвид, наред с другото, дали ищецът е образувал множество или съгласувани производства по сходни въпроси, както и наличието на опити за сплашване, тормоз или заплахата на ответника.
- (30) Ако ответникът подаде молба за прекратяване на ранен етап, ищецът по главното производство следва да е този, който да докаже в ускорената процедура, че искът не е явно неоснователен. Това не представлява ограничение на достъпа до правосъдие, като се има предвид, че ищецът носи доказателствената тежест във връзка с този иск в главното производство и че за избягването на прекратяване на ранен етап е достатъчно да достигне много по-нисък праг, като докаже, че искът не е явно неоснователен.
- (31) Разноските следва да включват всички разноски по производството, включително пълните разноски за процесуално представителство, направени от ответника, освен ако тези разходи са прекомерни. Разноските за процесуално представителство, надвишаващи сумите, определени в таблиците на законоустановените такси, не следва да се считат за прекомерни сами по себе си. Пълното обезщетение за вреди следва да включва както материалните, така и нематериалните вреди, като например физически и психологически увреждания.
- (32) Основната цел на предоставянето на възможност на съдилищата или правораздавателните органи да налагат санкции е да се възпрат потенциалните ищци от образуване на неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността. Тези санкции следва да бъдат пропорционални на установените елементи на неправомерност. При определяне на размера на санкциите съдилищата следва да вземат предвид потенциала за вредно въздействие или възпиращ ефект на производствата върху участието на обществеността, включително във връзка с естеството на иска, дали ищецът е образувал множество или съгласувани производства по сходни въпроси, както и наличието на опити за сплашване, тормоз или заплахата на ответника.
- (33) В трансграничния контекст е важно също така да се признае заплахата от стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, от страна на трети държави, обект на които са журналисти, защитници на правата на човека и други ангажирани в участието на обществеността лица, които имат местоживееене в Европейския съюз. Те могат да включват прекомерни обезщетения за вреди, присъдени срещу журналисти от ЕС, защитници на правата на човека и други. Съдебните производства в трети държави са по-сложни и скъпоструващи за лицата, които са техни обекти. С цел да се защитят демокрацията, свободата на изразяване на мнение и свободата на информация в Европейския съюз и да се избегне подкопаване на предвидените в

настоящата директива гаранции чрез прибягване до съдебни производства в други юрисдикции, е важно да се осигури защита и срещу стратегическите съдебни производства в трети държави.

- (34) С настоящата директива се създава ново специално основание за компетентност, за да се гарантира, че лицата с местоживеене в Европейския съюз, които са обект на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, разполагат с ефикасно правно средство за защита в Съюза срещу неправомерните съдебни производства, образувани в съд или правораздавателен орган на трета държава. Това специално основание за компетентност позволява на обектите на производства с местоживеене в Европейския съюз да търсят пред съдилищата или правораздавателните органи по своето местоживеене обезщетение за вредите и разноските, направени във връзка с производството пред съда или правораздавателния орган на третата държава. Това право се прилага независимо от местоживеенето на ищеца по производството в третата държава.
- (35) Настоящата директива не следва да засяга защитата, която се предоставя на физическите и юридическите лица, ангажирани в участието на обществеността, с други инструменти на правото на Съюза или националното право. По-специално, тя по никакъв начин не намалява защитата, предоставена чрез Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза²⁷, във вида, в който е въведена в националното право. Следователно по отношение на ситуациите, попадащи в обхвата на настоящата директива и на Директива (ЕС) 2019/1937, следва да се прилага защитата, предоставяна от двата акта.
- (36) Настоящата директива допълва препоръката на Комисията относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства („стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“). Посочената препоръка е отправена към държавите членки и в нея се предоставя всеобхватен набор от мерки, включително обучение, повишаване на осведомеността, подкрепа за лицата, обект на неправомерни съдебни производства, както и събиране на данни, докладване и мониторинг на съдебните производства, насочени срещу участието на обществеността.
- (37) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящата директива и не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане.
- (38) [В съответствие с членове 1 и 2 и с член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящата директива и не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане] ИЛИ

²⁷

ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17—56.

- (39) [В съответствие с член 3 и с член 4а, параграф 1 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия [, с писмо от ...] е нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящата директива.]

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

ГЛАВА I

Общи разпоредби

Член 1

Предмет

В настоящата директива се предвиждат гаранции срещу стратегическите съдебни производства по граждански дела с трансгранично значение, образувани срещу физически и юридически лица, по-специално журналисти и защитници на правата на човека, поради ангажирането им в участието на обществеността.

Член 2

Приложно поле

Настоящата директива се прилага по отношение на граждански и търговски дела с трансгранично значение, независимо от естеството на съда или правораздавателния орган. Тя не се прилага по-специално по данъчни, митнически или административни дела, нито по отношение на отговорността на държавата за действия или бездействия при упражняването на държавна власт (*acta iure imperii*).

Член 3

Определения

За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1. **„участие на обществеността“** означава всяко изявление или всяка дейност на физическо или юридическо лице, изразени или извършени при упражняване на правото на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, по въпрос от обществен интерес, както и пряко свързаните с това подготвителни, подкрепящи или подпомагащи действия. Това включва жалби, петиции, административни или съдебни искове и участие в публични изслушвания;
2. **„въпрос от обществен интерес“** означава всеки въпрос, който засяга обществеността до такава степен, че тя може законно да се интересува от него, в области като:
 - а) обществено здраве, безопасност, околна среда, климат или упражняване на основните права;
 - б) дейности на лице или субект, които са обект на обществено внимание или обществен интерес;
 - в) въпроси, които са обект на публично обсъждане или преразглеждане от орган на законодателната, изпълнителната или съдебната власт, или други официални публични производства;
 - г) твърдения за корупция, измама или престъпление;
 - д) дейности, насочени към борбата с дезинформацията;

3. **„неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността“** означава съдебни производства, образувани във връзка с участието на обществеността, които са напълно или частично неоснователни и чиято основна цел е да се предотврати, ограничи или санкционира участието на обществеността. Признаци за такава цел могат да бъдат:
- а) непропорционалният, прекомерен или неразумен характер на иска или на част от него;
 - б) наличието на множество производства, образувани от ищеца или от свързани страни във връзка със сходни въпроси;
 - в) сплашване, тормоз или заплахи от страна на ищеца или неговите представители.

Член 4

Дела с трансгранично значение

1. За целите на настоящата директива се счита, че дадено дело има трансгранично значение, освен ако и двете страни имат местоживееене в същата държава членка, в която се намира сезираният съд.
2. Когато и двете страни по производството имат местоживееене в същата държава членка, в която се намира сезираният съд, също се счита, че делото има трансгранично значение, ако:
 - а) актът на участие на обществеността по въпрос от обществен интерес, срещу който е образувано съдебно производство, е от значение за повече от една държава членка, или
 - б) ищецът или свързани с него субекти са образували паралелно или предходно съдебно производство срещу същите или свързани ответници в друга държава членка.

ГЛАВА II

Общи правила относно процесуалните гаранции

Член 5

Молби за процесуални гаранции

1. Държавите членки гарантират, че когато са образувани съдебни производства срещу физически или юридически лица поради ангажирането им в участието на обществеността, тези лица могат да подадат молба за:
 - а) обезпечение в съответствие с член 8;
 - б) прекратяване на ранен етап на явно неоснователни съдебни производства в съответствие с глава III;
 - в) правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства в съответствие с глава IV.
2. Тези молби включват:
 - а) описание на елементите, на които се основават;

- б) описание на подкрепящите доказателства.
3. Държавите членки могат да предвидят възможност мерките относно процесуалните гаранции в съответствие с глави III и IV да бъдат предприети служебно от сезирания съд или правораздавателен орган.

Член 6

Последващо изменение на иск или процесуални документи

Държавите членки гарантират, че всички направени от ищеца в главното производство последващи изменения на искове или процесуални документи, включително отказът от иска или оттеглянето му, не засягат възможността на сезирания с делото съд или правораздавателен орган да признае съдебното производство за неправомерно и да наложи правни средства за защита в съответствие с глава IV.

Член 7

Встъпване на трети лица

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че съдът или правораздавателният орган, сезиран със съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността, може да приеме, че неправителствени организации, които защитават или насърчават правата на лицата, които се ангажират в участието на обществеността, могат да вземат участие в тези производства, като оказват подкрепа на ответника или предоставят информация.

Член 8

Обезпечение

Държавите членки гарантират, че при съдебните производства, насочени срещу участието на обществеността, сезираният съд или правораздавателен орган има правомощието да изиска от ищеца да предостави обезпечение за процесуалните разноски или за процесуалните разноски и вредите, ако счита такова обезпечение за подходящо с оглед на наличието на елементи, които са признак за неправомерно съдебно производство.

ГЛАВА III

Прекратяване на ранен етап на явно неоснователни съдебни производства

Член 9

Прекратяване на ранен етап

1. Държавите членки оправомощават съдилищата и правораздавателните органи да приемат на ранен етап решение за прекратяване, изцяло или частично, на съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, като явно неоснователни.
2. Държавите членки могат да определят срокове за упражняване на правото да се подаде молба за прекратяване на ранен етап. Сроковете трябва да бъдат пропорционални и да не правят упражняването това право невъзможно или прекомерно трудно.

Член 10

Спиране на главното производство

Държавите членки гарантират, че ако ответникът подаде молба за прекратяване на ранен етап, главното производство се спира до постановяването на окончателно решение по тази молба.

Член 11

Ускорена процедура

Държавите членки гарантират, че молбата за прекратяване на ранен етап се разглежда по ускорена процедура, като се вземат предвид обстоятелствата по делото, правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес.

Член 12

Доказателствена тежест

Държавите членки гарантират, че когато ответникът подаде молба за прекратяване на ранен етап, ищецът е този, който трябва да докаже, че искът не е явно неоснователен.

Член 13

Обжалване

Държавите членки гарантират, че решението, с което се отказва или допуска прекратяване на ранен етап съгласно член 9, подлежи на обжалване.

ГЛАВА IV

Правни средства за защита срещу неправомерни съдебни производства

Член 14

Присъждане на разноските

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че ищец, който е образувал неправомерно съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността, може да бъде осъден да поеме всички разноски по производството, включително пълните разноски за процесуално представителство, направени от ответника, освен ако тези разноски са прекомерни.

Член 15

Обезщетение за вреди

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че физическо или юридическо лице, което е претърпяло вреда в резултат на неправомерно съдебно производство, насочено срещу участието на обществеността, може да предяви иск и да получи пълно обезщетение за тази вреда.

Член 16

Санкции

Държавите членки осигуряват на съдилищата или правораздавателните органи, сезирани с неправомерни съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, възможността да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции на страната, която е образувала производството.

ГЛАВА V

Защита срещу съдебни решения на трети държави

Член 17

Основания за отказ на признаване и изпълнение на съдебно решение на трета държава

Държавите членки гарантират, че признаването и изпълнението на съдебни решения на трети държави по съдебни производства във връзка с участие на обществеността от страна на физическо или юридическо лице с местоживее в държава членка се отказват като явно противоречащи на обществения ред (*ordre public*), в случай че тези производства биха били счетени за стратегически, ако са били образувани пред съдилищата или правораздавателните органи на държавата членка, в която се иска признаване или изпълнение, и тези съдилища или правораздавателни органи биха приложили собственото си право.

Член 18

Компетентност по искове срещу съдебни решения на трети държави

Държавите членки гарантират, че когато в съд или правораздавателен орган на трета държава са били образувани неправомерни съдебни производства срещу физическо или юридическо лице с местоживее в държава членка поради ангажиране в участието на обществеността, това лице може да потърси пред съдилищата или правораздавателните органи по мястото на своето местоживее обезщетение за вредите и разноските, понесени във връзка с производствата пред съда или правораздавателния орган на третата държава, независимо от местоживееето на ищеца по производствата в третата държава.

ГЛАВА VI

Заклучителни разпоредби

Член 19

Връзки с Конвенцията от Лугано от 2007 г.

Настоящата директива не засяга прилагането на Конвенцията относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, подписана в Лугано на 30 октомври 2007 г.

Член 20

Преглед

Държавите членки предоставят на Комисията цялата относима информация относно прилагането на настоящата директива до *[5 години от датата на транспонирането]*. Въз основа на предоставената информация Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно прилагането на настоящата директива най-късно до *[6 години от датата на транспонирането]*. В доклада се предоставя оценка на развитието на неправомерните съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността, и на въздействието на настоящата директива в държавите членки. Ако е необходимо, докладът се придружава от предложения за изменение на настоящата директива.

Член 21

Транспониране в националното законодателство

1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с настоящата директива, най-късно до *[2 години след датата на влизане в сила на настоящата директива]*. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 22

Влизане в сила

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 23

Адресати

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател