



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.4.2022.
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih
sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)**

{SWD(2022) 117 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja (koji se obično nazivaju i „strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja” ili „SLAPP-ovi”) nedavna su, ali sve raširenija pojava u Europskoj uniji. Posebno su štetan oblik uznemiravanja i zastrašivanja osoba uključenih u zaštitu javnog interesa. Riječ je o neutemeljenim ili pretjeranim sudskim postupcima koje obično pokreću moćni pojedinci, lobiji, korporacije i državna tijela protiv stranaka koje izražavaju kritiku ili prenose poruke o pitanjima od javnog interesa koje su neugodne tužiteljima. Svrha im je cenzurirati, zastrašiti i ušutkati kritičare tako da ih se opterećuje troškovima pravne obrane dok ne odustanu od kritike ili protivljenja. Za razliku od redovnih postupaka, SLAPP-ovi se ne pokreću kako bi se ostvarilo pravo na pristup pravosuđu i dobio sudski postupak ili pravna zaštita. Umjesto toga, pokreću se radi zastrašivanja tuženika i iscrpljivanja njihovih resursa. Krajnji je cilj postići odvraćajući učinak, ušutkati tuženike i odvratiti ih od njihova daljnjeg rada.

Uobičajene su mete SLAPP-ova novinari i borci za ljudska prava. To se ne odnosi samo na pojedince, već i na medije i izdavačke kuće te organizacije civilnog društva, kao što su one uključene u ekološki aktivizam. Mogu biti usmjereni i na druge osobe uključene u javno sudjelovanje, kao što su istraživači i članovi akademske zajednice.

Za zdravu i uspješnu demokraciju potrebno je građanima omogućiti aktivno sudjelovanje u javnoj raspravi bez nepotrebnog uplitanja javnih tijela ili drugih moćnih interesa. Kako bi se osiguralo smisleno sudjelovanje, građani moraju imati pristup pouzdanim informacijama koje im omogućuju da oblikuju vlastita mišljenja i samostalno prosuđuju u javnom prostoru u kojem se različita stajališta mogu slobodno izražavati.

Novinari imaju bitnu ulogu u olakšavanju javne rasprave i prenošenju informacija, mišljenja i ideja. Moraju moći učinkovito provoditi svoje aktivnosti kako bi osigurali da građani imaju pristup različitim stajalištima u europskim demokracijama. U borbi protiv organiziranog kriminala, korupcije i ekstremizma ključnu ulogu imaju istraživački novinari. Potreban je čvrst sustav zaštitnih mjera kako bi im se omogućilo da ispune svoju ključnu nadzornu ulogu u pitanjima od legitimnog javnog interesa. Suočavaju se sa sve većim brojem napada i uznemiravanja te njihov rad nosi osobito visoke rizike. Borci za ljudska prava imaju ključnu ulogu u zaštiti temeljnih prava, demokratskih vrijednosti, socijalne uključenosti, okoliša i vladavine prava. Trebali bi moći aktivno sudjelovati u javnom životu i izražavati svoje mišljenje o političkim pitanjima i postupcima donošenja odluka bez bojazni od zastrašivanja.

Neravnoteža moći između stranaka gdje tužitelj ima snažniji položaj od tuženika, primjerice financijski ili politički, često je obilježje SLAPP-ova. Iako to nije uvijek slučaj, ako je prisutna, takva neravnoteža moći znatno doprinosi potencijalu SLAPP-ova da izazovu štetne posljedice za mete, što dovodi do odvraćajućih učinaka za javnu raspravu. SLAPP-ovi mogu imati odvraćajući učinak i na druge potencijalne tuženike, koji mogu odlučiti da neće ostvariti svoje pravo na istragu i izvješćivanje o pitanjima od javnog interesa. To bi moglo dovesti do autocenzure.

SLAPP-ovi su zlouporaba sudskih postupaka i nepotrebno opterećenje za sudove. Subjekti i pojedinci koji pokreću SLAPP-ove mogu temeljiti svoje tužbene zahtjeve na različitim osnovama. Optužbe se često odnose na klevetu, ali i na povrede drugih pravila ili prava (npr. zakona o zaštiti podataka ili privatnosti). Često se kombiniraju sa zahtjevima za naknadu štete/gradžanske štete ili ponekad sa sudskim nalogima (zabrana ili barem odgoda objave).

Raširenost SLAPP-ova u nekim državama članicama utvrđena je kao razlog ozbiljne zabrinutosti u okviru izvješća o vladavini prava za 2020. i 2021.

Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara¹ također izvješćuje o sve većem broju upozorenja o ozbiljnim prijetnjama sigurnosti novinara i slobodi medija u Europi, uključujući više slučajeva pravosudnog zastrašivanja. U Godišnjem izvješću partnerskih udruga Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara za 2021. ističe se znatan porast upozorenja povezanih sa SLAPP-ovima prijavljenih 2020. u odnosu na prethodnu godinu, u smislu broja upozorenja i jurisdikcija predmetnih država članica Vijeća Europe². U širem smislu, informacije prikupljene o europskom alatu za praćenje medijskog pluralizma³ također pokazuju pogoršanje radnih uvjeta novinara. U okviru Brzog odgovora za zaštitu slobode medija 2021. zabilježeno je 439 upozorenja (pri čemu je napadnuto 778 osoba ili subjekata povezanih s medijima) u 24 države članice EU-a tijekom 12 mjeseci, uključujući SLAPP-ove⁴.

Iako je dostupno više podataka o prijetnjama SLAPP-ovima novinarima i borcima za ljudska prava, drugi akteri uključeni u javno sudjelovanje, kao što su sindikalni aktivisti i članovi akademske zajednice, suočavaju se sa sličnim problemima. Na to je ukazano u više doprinosa civilnog društva zaprimljenih u okviru otvorenog javnog savjetovanja.

Mnogi se SLAPP-ovi pojavljuju u domaćem kontekstu i nemaju prekogranične implikacije. Međutim, SLAPP-ovi su često prekogranične prirode, a prekogranične implikacije, ako postoje, donose dodatnu razinu složenosti i troškova s još štetnijim posljedicama za tuženike. Činjenica da je internetski medijski sadržaj dostupan u različitim jurisdikcijama omogućuje traženje najpovoljnijeg pravnog sustava i otežava učinkovit pristup pravosuđu i pravosudnu suradnju. Tuženici se mogu istodobno i u različitim jurisdikcijama suočiti s više sudskih postupaka. Pojava traženja najpovoljnijeg pravnog sustava (ili klevetničkog turizma) čimbenik je koji pojačava problem, a neke se jurisdikcije smatraju povoljnijima za tužitelje. Učinak je još snažniji kada se SLAPP-ovi pokreću izvan Europske unije.

Cilj prijedloga

Ovaj je prijedlog jedna od mjera u okviru akcijskog plana za europsku demokraciju čiji je cilj jačanje medijskog pluralizma i slobode medija u Europskoj uniji. Inicijativa obuhvaća i borce

¹ Platforma Vijeća Europe od 2015. olakšava prikupljanje i širenje informacija o ozbiljnim problemima slobode medija i sigurnosti novinara u državama članicama Vijeća Europe. Partnerske organizacije koje daju doprinos – pozvane međunarodne nevladine organizacije i udruge novinara – izdaju upozorenja o povredama slobode medija i objavljuju godišnja izvješća o stanju slobode medija i sigurnosti novinara u Europi. Od država članica Vijeća Europe očekuje se da djeluju i rješavaju ta pitanja te da obavijeste Platformu o mjerama poduzetima kao odgovor na upozorenja. Niska stopa odgovora država članica Vijeća Europe, koje uključuju države članice EU-a, ukazuje na potrebu za daljnjim djelovanjem. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² Na [Platformi za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara \(coe.int\)](#) 2021. objavljena su 282 upozorenja, među kojima je nekoliko slučajeva pravosudnog zastrašivanja, tj. oportunističke, proizvoljne ili zlonamjerne primjene zakona, među ostalim zakona o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, huliganizmu ili antiokstremizmu. U Godišnjem izvješću partnerskih organizacija Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara za 2021. zabilježeno je povećanje broja upozorenja i jurisdikcija predmetnih država članica Vijeća Europe 2020. u odnosu na prethodnu godinu – [1680a2440e \(coe.int\)](#).

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

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. U zasebnom informativnom članku navedeni su podaci o 27 država članica EU-a. https://www.mfr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

za ljudska prava, koji imaju ključnu ulogu u našim demokracijama i sve su izloženi takvim zlonamjernim oblicima zlostavljanja.

Cilj je prijedloga zaštititi mete SLAPP-ova i spriječiti daljnje širenje te pojave u EU-u. U ovom trenutku nijedna država članica nema posebne zaštitne mjere protiv takvih postupaka, a samo nekoliko njih trenutačno razmatra uvođenje posebnih zaštitnih mjera. Ne postoje ni pravila za rješavanje SLAPP-ova na razini EU-a. Razvojem zajedničkog razumijevanja na razini EU-a o tome što čine SLAPP-ovi i uvođenjem postupovnih jamstava ovim se prijedlogom nastoji osigurati sudovima učinkovita sredstva za rješavanje SLAPP-ova, a njihovim metama sredstva za obranu.

Predložena postupovna jamstva primjenjuju se u predmetima s prekograničnim implikacijama. Kako je prethodno istaknuto, zbog prekogranične dimenzije SLAPP-ova povećavaju se složenost i izazovi s kojima se suočavaju tuženici. Još je jedan cilj prijedloga zaštititi građane EU-a i civilno društvo od SLAPP-ova pokrenutih u trećim zemljama.

Preporuka Komisije o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)

Ovaj prijedlog direktive i preporuka Komisije o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)⁵, koji se donose istodobno, komplementarni su i potpuno usklađeni.

Preporukom se države članice pozivaju da preispitaju svoju nacionalnu situaciju kako bi osigurale da se njihovim primjenjivim pravnim okvirima osiguravaju potrebne zaštitne mjere za rješavanje SLAPP-ova uz potpuno poštovanje temeljnih prava, uključujući pravo na slobodu izražavanja, pravo na pristup pravosuđu i pravo na zaštitu osobnih podataka i demokratskih vrijednosti. Države članice potiče se i da u svoje nacionalne zakone uključe zaštitne mjere za domaće predmete slične onima koje su uključene u instrumente Unije kojima se nastoje riješiti očito neosnovani ili zlonamjerni predmeti u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama. Državama članicama preporučuje se, među ostalim, ukidanje zatvorskih kazni u predmetima klevete i davanje prednosti primjeni upravnog ili građanskog prava umjesto kaznenog prava pri rješavanju takvih predmeta, pod uvjetom da relevantne odredbe imaju manje represivan učinak i da upravna pravila isključuju svaki oblik zadržavanja.

Preporukom su obuhvaćeni i aspekti povezani s osposobljavanjem pravnih stručnjaka i potencijalnih meta kako bi unaprijedili svoja znanja i vještine za učinkovito rješavanje SLAPP-ova, informiranjem kojim se posebno nastoji omogućiti novinarima i borcima za ljudska prava da prepoznaju kada su suočeni sa SLAPP-om, potporom metama SLAPP-ova (npr. financijska ili pravna pomoć) te sustavnijim praćenjem i prikupljanjem podataka.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Akcijski plan za europsku demokraciju

Komisija je 3. prosinca 2020. objavila akcijski plan za europsku demokraciju⁶ u kojem je najavila niz mjera za jačanje slobode medija i medijskog pluralizma, uključujući inicijativu za

⁵ C(2022) 2428, 27.4.2022.

⁶ COM(2020) 790 final, 3.12.2020.

SLAPP-ove i preporuku o sigurnosti novinara navedenu u nastavku. Taj je akcijski plan krovna inicijativa za jačanje položaja građana i izgradnju otpornijih demokracija u cijelom EU-u.

Preporuka o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji

Kako je istaknuto u akcijskom planu za europsku demokraciju, SLAPP-ovi se često upotrebljavaju u kombinaciji s prijetnjama fizičkoj sigurnosti novinara. Komisija je 16. rujna 2021. donijela Preporuku o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji⁷.

Cilj je te Preporuke svim medijskim djelatnicima na internetu i izvan njega zajamčiti sigurnije radne uvjete koji nisu obilježeni strahom i zastrašivanjem. Njome se utvrđuju mjere kojima države članice poboljšavaju sigurnost novinara. U njoj se, među ostalim, poziva na osnivanje neovisnih nacionalnih službi za podršku u okviru kojih će biti dostupne telefonske linije za pomoć, pravni savjeti, psihološka potpora te skloništa za novinare i medijske djelatnike suočene s prijetnjama. Ujedno se poziva na bolju zaštitu novinara tijekom demonstracija, veću sigurnost na internetu i posebnu potporu novinarkama.

Strategija za jačanje primjene Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”)

Ovim se prijedlogom dopunjuje strategija za jačanje primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima⁸, donesena 2. prosinca 2020., te je on potpuno u skladu s njome. U toj se strategiji prepoznaje da su organizacije civilnog društva i borci za ljudska prava nužni za zdravu demokraciju i društvo u kojem ljudi mogu ostvarivati svoja temeljna prava. Stoga se njome utvrđuju mjere za, među ostalim, potporu organizacijama civilnog društva i borcima za ljudska prava te njihovu zaštitu. Konkretno, u strategiji se prepoznaje da se ti akteri suočavaju s izazovima u nekim državama članicama, koji uključuju kampanje ocrnjivanja, fizičke i verbalne napade, zastrašivanje i uznemiravanje, među ostalim putem SLAPP-ova.

Komisija je u strategiji pozvala države članice da promiču poticajno i sigurno okruženje za organizacije civilnog društva i borce za ljudska prava u svojoj zemlji, među ostalim i na lokalnoj razini.

Ovim se prijedlogom stvara još jedan element za jačanje temeljnih prava u Europskoj uniji i podupire jedan od ciljeva strategije.

Izvešća o vladavini prava

Izvešća Komisije o vladavini prava za 2020.⁹ i 2021.¹⁰ sadržavaju dokaze o pojavi SLAPP-ova u Europskoj uniji. U izvješćima se naglašava da se u više država članica novinari i borci za ljudska prava sve češće suočavaju s fizičkim i internetskim prijetnjama i napadima povezanim s njihovim publikacijama i radom, u različitim oblicima, uključujući pokretanje SLAPP-ova.

⁷ C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

⁸ COM(2020) 711 final, 2.12.2020.

⁹ COM(2020) 580 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvešće o vladavini prava za 2020. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>

¹⁰ COM(2021) 700 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvešće o vladavini prava za 2021. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>

Direktiva o zaštiti zviždača

Ovaj prijedlog ne utječe na zaštitu koja je već predviđena Direktivom o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije¹¹ te je potpuno u skladu s njome. Učinkovita zaštita zviždača od osvete ključna je za obranu javnog interesa i za očuvanje nadzorne uloge medija u demokratskim društvima jer su zviždači često važan izvor istraživačkog novinarstva. Direktivom (EU) 2019/1937 osobama koje prijavljuju informacije o povredama prava Unije osigurava se snažna zaštita od svih oblika osvete, unutar i izvan radnog okruženja, uključujući osvetu putem postupaka kao što su postupci povezani s klevetom, povredom povjerljivosti i zaštitom osobnih podataka. U situacijama koje su obuhvaćene područjem primjene ovog prijedloga i Direktive (EU) 2019/1937 trebala bi se primjenjivati zaštita koja je zajamčena obama aktima.

Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024.

Akcijski plan¹² doprinosi sigurnosti i zaštiti novinara i medijskih djelatnika u cijelom svijetu, među ostalim radom na poticajnom okruženju za slobodu izražavanja i osuđivanjem napada i drugih oblika uznemiravanja i zastrašivanja na internetu i izvan njega. Njime se nastoji riješiti pitanje posebnih prijetnji s kojima se suočavaju novinarke, osigurava se da žrtve uznemiravanja, zastrašivanja ili prijetnji dobiju pomoć putem mehanizama EU-a za zaštitu boraca za ljudska prava te se podupiru medijske inicijative. Državna tijela poziva se da spriječe i osude takvo nasilje te poduzmu učinkovite mjere za okončanje prakse nekažnjavanja.

Zaštita novinara i boraca za ljudska prava u središtu je vanjskog djelovanja EU-a za ljudska prava i demokraciju, u skladu s Akcijskim planom. Ovaj je prijedlog u sinergiji sa snažnim naporima EU-a na svjetskoj razini u tom području te će pružiti dodatni poticaj za daljnju ciljanu potporu borcima za ljudska prava i novinarima suočenima sa SLAPP-ovima.

Smjernice EU-a o ljudskim pravima koje se odnose na slobodu izražavanja na internetu i izvan njega

U smjernicama¹³ se navodi da će EU raditi protiv proizvoljnih napada, općenite zlouporabe kaznenih i građanskih postupaka, klevetničkih kampanja i prekomjernih ograničenja za novinare, medijske aktere, nevladine organizacije i osobe na društvenim medijima koji su pokrenuti kako bi se te udruge i pojedince spriječilo da slobodno ostvaruju svoje pravo na slobodu izražavanja.

Aarhuška konvencija

Unija i njezine države članice stranke su Konvencije Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša („Aarhuška konvencija”)¹⁴, svaka s vlastitim i zajedničkim odgovornostima i obvezama u okviru te Konvencije. Člankom 3. stavkom 8. te Konvencije od svake se stranke zahtijeva da osigura da osobe koje ostvaruju svoja prava u

¹¹ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, SL L 305, 26.11.2019., str. 17.–56.

¹² Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću – Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju za razdoblje 2020.–2024., JOIN(2020) 5 final.

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

¹⁴ Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL L 124, 17.5.2005., str. 1.).

skladu s odredbama Konvencije ne budu ni na koji način kažnjene, gonjene ili uznemiravane zbog svoje djelatnosti. Uključivanjem boraca za zaštitu okoliša u područje primjene ovog prijedloga doprinosi se provedbi te međunarodne obveze koju je preuzela Unija.

Komunikacija o suzbijanju kaznenih djela protiv okoliša

U Komunikaciji donesenoj 15. prosinca 2021. Komisija se obvezala da će prijedlog zakonodavstva protiv zlouporabe sudskih postupaka protiv novinara i boraca za ljudska prava uključivati borce za zaštitu okoliša¹⁵.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Pravna je osnova ovog prijedloga članak 81. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), koji je redovita pravna osnova za pravosudnu suradnju u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama. Točnije, pravna je osnova članak 81. stavak 2. točka (f) UFEU-a, kojom se Europski parlament i Vijeće ovlašćuju za donošenje mjera čiji je cilj osigurati „uklanjanje prepreka za neometano odvijanje građanskih postupaka, ako je potrebno promicanjem usklađenosti propisa o građanskom postupku koji se primjenjuju u državama članicama”. Budući da su SLAPP-ovi prepreka pravilnom funkcioniranju građanskih postupaka, Unija je nadležna donositi zakone na toj osnovi u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama. SLAPP-ovi su zlouporaba građanskih postupaka jer njihov cilj nije pristup pravosuđu već uznemiravanje i ušutkavanje tuženika. Istodobno, dugim postupcima dodatno se opterećuju nacionalni sudski sustavi.

Pravila o presudama trećih zemalja iz poglavlja V. također se temelje na članku 81. stavku 2. točki (f) jer su sporedna u odnosu na glavnu svrhu ovog prijedloga. Njima se osigurava učinkovitost pravila ovog prijedloga protiv očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka zbog javnog sudjelovanja tako što se sprečava pokretanje takvih predmeta pred sudovima trećih zemalja.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

SLAPP-ovi se pojavljuju u mnogim državama članicama i postaju problem na razini EU-a. Istodobno, nijedna država članica trenutačno ne predviđa posebne zaštitne mjere protiv SLAPP-ova¹⁶. Iako se, ovisno o nacionalnom pravu, neke postojeće opće zaštitne mjere mogu primijeniti protiv SLAPP-ova, one se znatno razlikuju među državama članicama i njihova je djelotvornost u rješavanju SLAPP-ova ograničena. Nadalje, zbog postojećih razlika u nacionalnim postupovnim pravima postoji rizik od povećanja traženja najpovoljnijeg pravnog sustava i pokretanja više sudskih postupaka u različitim jurisdikcijama EU-a. Dokazi pokazuju da nacionalno građansko postupovno pravo nije uvijek dobro opremljeno za rješavanje dodatnih komplikacija koje proizlaze iz prekograničnih postupaka¹⁷. Zbog razlika u

¹⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o jačem suzbijanju kaznenih djela protiv okoliša, COM(2021) 814 final, 15.12.2021.

¹⁶ IE, LT i MT predložili su ili namjeravaju predložiti zakonodavstvo za rješavanje tog problema.

¹⁷ Europska komisija, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., i dr., *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* (Evaluacijska studija nacionalnih postupovnih propisa i praksi i njihova učinka na slobodan protok presuda te na jednakovrijednost i učinkovitost postupovne zaštite potrošača u okviru prava EU-a

nacionalnim pravima također je vrlo malo vjerojatno da bi se države članice pojedinačno uspješno suočile s tom pojavom ili da bi mogle osigurati sveukupnu usklađenost takvih pravila u svim državama članicama kako bi se zajamčio jednako visok standard zaštite u cijeloj Uniji.

Kako bi se uklonili ti rizici i izbjeglo opterećivanje nacionalnih sudova višestrukim i dugotrajnim zlonamjernim sudskim postupcima, čini se potrebnim utvrditi minimalne standarde i osigurati usklađenost pravila građanskog postupka koja se primjenjuju u državama članicama protiv SLAPP-ova. Djelovanjem na razini EU-a pomaže se u dosljednoj borbi protiv pojave i rasta SLAPP-ova u EU-u i osigurava konvergencija pristupa država članica toj pojavi¹⁸.

Djelovanjem EU-a dodala bi se vrijednost i osiguravanjem zaštitnih mjera za učinkovito rješavanje SLAPP-ova iz trećih zemalja. Zajedničko djelovanje država članica potrebno je i za borbu protiv SLAPP-ova iz trećih zemalja jer u protivnom tužitelji mogu nastojati iskoristiti razlike među sustavima država članica te tražiti priznavanje i izvršenje presuda trećih zemalja o SLAPP-ovima tamo gdje ih je najlakše dobiti.

U prijedlogu se poštuje načelo supsidijarnosti jer se predlažu samo ciljane zaštitne mjere i ograničava zakonodavno djelovanje na ono što je nužno potrebno za ostvarivanje onoga što države članice ne mogu ostvariti pojedinačnim djelovanjem.

- **Proporcionalnost**

Djelovanje na razini EU-a trebalo bi biti usmjereno i ograničeno na ono što je potrebno kako bi se osigurala dosljednost pristupa u državama članicama u odnosu na prekogranične situacije. Prijedlog je osmišljen uz poštovanje načela proporcionalnosti. Zbog toga se predlažu samo dobro usmjerena postupovna jamstva. Njima se nastoji osigurati samo ono što je potrebno kako bi se zajamčilo bolje funkcioniranje prekograničnih građanskih postupaka u slučaju SLAPP-ova, koji predstavljaju ozbiljnu prijetnju europskoj demokraciji i vladavini prava.

Proporcionalnost se očituje i u činjenici da mnogi elementi za rješavanje SLAPP-ova neće biti predviđeni kao zakonodavne već kao nezakonodavne mjere u preporuci.

- **Odabir instrumenta**

Odabrani je zakonodavni instrument direktiva kojom će se osigurati obvezujuća i dosljedna postupovna jamstva u državama članicama. Time će se spriječiti postojeće razlike u zaštitnim mjerama među državama članicama, koje mogu dovesti do traženja najpovoljnijeg pravnog sustava preko granica. Istodobno će odabir direktive državama članicama omogućiti da posebna postupovna jamstva prilagode nacionalnom građanskom i postupovnom pravu, koje se i dalje znatno razlikuje među državama članicama.

Direktiva će biti dopunjena nezakonodavnim instrumentom (preporuka). Time se osigurava učinkovita kombinacija zakonodavnih i nezakonodavnih mjera.

o zaštiti potrošača: potprogram 1: uzajamno povjerenje i slobodan protok presuda), Ured za publikacije Europske unije, 2017., <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, str. 31.

¹⁸ Nekoliko država članica (IE, LT i MT) trenutačno ocjenjuje potrebu za zaštitom od SLAPP-ova.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

• Savjetovanja s dionicima

Tijekom savjetovanja s dionicima primljene su informacije i komentari širokog spektra ključnih dionika koji predstavljaju državljane EU-a i trećih zemalja, nacionalna tijela, pravne stručnjake kao što su suci, članovi akademske zajednice, istraživačke institucije, nevladine organizacije i druge relevantne interesne skupine.

Savjetovanje je uključivalo istraživačku tehničku raspravu fokusne skupine u ožujku 2021. s odabranim brojem sudionika koji su uključivali četiri mete SLAPP-ova, koje su pristale podijeliti svoja osobna iskustva, pružile korisne uvide u SLAPP-ove i pomogle u pripremnj fazi.

Putem otvorenog javnog savjetovanja¹⁹, organiziranog u razdoblju od 4. listopada 2021. do 10. siječnja 2022., prikupljena su mišljenja građana, novinara, država članica, nevladinih organizacija, civilnog društva, sudaca, pravnih stručnjaka i drugih dionika o SLAPP-ovima i mjerama koje treba poduzeti kako bi ih se suzbilo unutar EU-a.

Ciljano savjetovanje nacionalnih sudaca od 12. studenoga 2021. do 10. siječnja 2022.²⁰ provedeno putem Europske pravosudne mreže u građanskim i trgovačkim stvarima tražilo je detaljnije povratne informacije o identifikaciji SLAPP-ova, potencijalnim proceduralnim nedostacima, već postojećim nacionalnim pravnim lijekovima (iako ne specifičnima za SLAPP), svijesti sudaca o SLAPP-ovima i potrebama za obukom sudaca.

Na tehničkom sastanku sa stručnjacima država članica, održanom u listopadu 2021., prikupljeni su uvidi u stajališta država članica (uključujući neovisna i nadležna tijela država članica) o tome bi li uopće i koja bi vrsta djelovanja na razini EU-a mogla biti potrebna protiv SLAPP-ova, koji pravni lijekovi (ako uopće, opći ili specifični) te kakva je potpora trenutačno dostupna na nacionalnoj razini metama SLAPP-ova.

Radionica s odabranim dionicima, održana u studenome 2021., poslužila je kao forum za raspravu o dimenziji SLAPP-ova, prikupljanje informacija, raspravu i testiranje mogućih rješenja.

Tijekom pripremnog rada Komisije uzeti su u obzir dokazi koje je prikupio Europski parlament za vrijeme pripreme izvješća na vlastitu inicijativu u tom pitanju, donesenog krajem 2021.

Povratne informacije dionika, posebno u okviru otvorenog javnog savjetovanja i sastanka dionika, pokazale su snažnu potporu djelovanju protiv SLAPP-ova, zakonodavnih i nezakonodavnih, na razini EU-a. Organizacije na razini EU-a izvijestile su da su u EU-u SLAPP-ovi u porastu, uključujući prekogranične slučajeve. U mišljenjima izraženima u sklopu javnog savjetovanja naglašena je i važnost osposobljavanja i podizanja svijesti o SLAPP-ovima, kao i koristi prikupljanja podataka te potrebe za pravilnim praćenjem SLAPP-ova.

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_hr

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

Povratne informacije s javnog savjetovanja i sastanka dionika isto su tako pružile važne dokaze o tom fenomenu na razini EU-a, što je uključeno u radni dokument službi²¹ priložen ovom prijedlogu.

Većina država članica izrazila je potporu djelovanju EU-a protiv SLAPP-ova, ističući potrebu za zaštitom slobode izražavanja i pristupa informacijama te slobode medija, uz istodobno očuvanje ravnoteže između zaštitnih mjera protiv SLAPP-ova i pristupa pravosuđu. Neke države članice ukazale su na nedostatak dokaza o slučajevima SLAPP-ova, posebice onih koji imaju prekograničnu dimenziju, kao fenomen koji izaziva zabrinutost u njihovim zemljama.

Kroz ciljano savjetovanje nacionalnih sudaca otkriveno je da u državi članici ispitanika ne postoji pravna definicija SLAPP-a ni sustava zaštitnih mjera specifičnih za SLAPP-ove, iako se neke od postojećih općih nacionalnih mjera zaštite u načelu mogu koristiti u slučajevima SLAPP-ova.

Europski parlament donio je izvješće o SLAPP-ovima na vlastitu inicijativu 11. studenoga 2021.²² u sklopu kojeg je Komisija pozvana predstaviti sveobuhvatan paket mjera protiv SLAPP-ova, uključujući zakonodavstvo.

Komisija je naručila i studije kako bi bolje razumjela tu pojavu u EU-u te razvila prvi prikaz stanja u državama članicama. Prvim prikazom pružen je uvid u SLAPP-ove i njihove pokretače.²³ Druga studija predstavljala je iscrpniju komparativnu studiju u kojoj je detaljno ocijenjeno trenutačno stanje u državama članicama.²⁴

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Kako bi pripremila inicijativu za SLAPP-ove, Komisija je 2021. osnovala stručnu skupinu²⁵. Skupina se sastojala od članova akademske zajednice, pravnih stručnjaka i predstavnika medija te civilnog društva. Zadaća skupine bila je pružiti stručno pravno znanje o SLAPP-ovima, djelovati kao platforma za razmjenu najboljih praksi i znanja na razini EU-a te, kada je to moguće, pomagati metama SLAPP-ova. Posebna zakonodavna podskupina u okviru stručne skupine osnovana je u jesen 2021. kako bi pomogla Komisiji u pripremi zakonodavnog prijedloga.

- **Radni dokument službi**

Ovom prijedlogu priložen je Radni dokument službi²⁶ koji sadržava razloge, analizu i dostupne dokaze na kojima se prijedlog temelji. Prijedlogu nije priložena procjena učinka jer će se njime osigurati ciljana postupovna jamstva i neće nastati znatni mjerljivi troškovi. Za razliku od toga, nacionalnim sudovima pružit će se prilagođenija sredstva za sprečavanje pokušaja zlorabe sudskih postupaka i izbjegavanje povezanih troškova koje takva zloraba može nanijeti pravosudnom sustavu. Nadalje, budući da SLAPP-ovi ugrožavaju temeljna prava na slobodu izražavanja i pristup informacijama, ključno je poduzeti snažne i

²¹ SWD(2022) 117, 27.4.2022.

²² Rezolucija Europskog parlamenta od 11. studenoga 2021. o jačanju demokracije te slobode i pluralizma medija u EU-u: neprikladna upotreba mjera građanskog i kaznenog prava za ušutkavanje novinara, nevladinih organizacija i civilnog društva (2021/2036(INI)).

²³ Dostupno na 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_hr

²⁵ [Stručna skupina](#) protiv SLAPP-ova.

²⁶ SWD(2022) 117, 27.4.2022.

brze mjere kako bi se spriječilo da se ta štetna pojava, do koje je došlo relativno nedavno, ali je sve prisutnija, dodatno proširi u EU-u.

- **Temeljna prava**

Prijedlogom se promiče zaštita temeljnih prava u Europskoj uniji. Novinari, borci za ljudska prava i druge ciljne skupine koje imaju koristi od predloženih postupovnih jamstava imaju važnu ulogu u europskim demokracijama, posebno u zaštiti javnih rasprava, temeljnih prava, demokratskih vrijednosti, socijalne uključenosti, zaštite okoliša i vladavine prava. Istodobno, postupovno pravo ima ključnu ulogu u jamčenju učinkovitosti temeljnih prava u skladu s Poveljom.

Pravo na slobodu izražavanja i pristup informacijama, kako je utvrđeno u članku 11. Povelje, uključuje pravo na mišljenje te primanje i širenje informacija i ideja bez uplitanja javnih tijela i bez obzira na granice. Iako to nije apsolutno pravo, sva njegova ograničenja moraju biti predviđena zakonom, poštovati bit tog prava i moraju se donijeti samo ako su nužna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (članak 52. stavak 1. Povelje).

Prijedlogom se istodobno osigurava ravnoteža pristupa pravosuđu kako je zajamčeno člankom 47. Povelje i prava osobnosti/privatnosti iz članaka 7. i 8. Povelje te zaštita slobode izražavanja i pristupa informacijama. Postupovna jamstva pažljivo su usmjerena i sudu ostavljaju dovoljno diskrecijskog prava u pojedinačnim slučajevima kako bi se očuvala osjetljiva ravnoteža između brzog odbacivanja očito neosnovanih tužbenih zahtjeva i učinkovitog pristupa pravosuđu.

4. UČINCI NA PRORAČUN

Prijedlog neće imati učinka na proračun Europske unije.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Komisija olakšava provedbu Direktive u državama članicama pružanjem pomoći pri prenošenju kako bi se osigurala neometana provedba u državama članicama, organiziranjem barem jedne radionice o prenošenju i bilateralnih sastanaka, uključujući one na zahtjev država članica. Države članice također će biti pozvane na izvješćivanje o svojim nacionalnim provedbenim mjerama.

Djelovanje Direktive provjerit će se pet godina nakon početka njezine primjene.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Ovaj prijedlog ne zahtijeva posebne dokumente s obrazloženjima.

Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga

Direktiva se sastoji od četiri zasebna glavna dijela: zajednička pravila o postupovnim jamstvima (poglavlje II.), rano odbacivanje očito neosnovanih sudskih postupaka (poglavlje III.), pravni lijekovi protiv zlonamjernih sudskih postupaka (poglavlje IV.) i zaštita od sudskih odluka iz trećih zemalja (poglavlje V.). Odredbe iz poglavlja I. i VI. imaju horizontalno područje primjene.

Poglavlje I. Opće odredbe: ovo poglavlje sadržava odredbe koje se odnose na predmet i područje primjene instrumenta, neke definicije i odredbu o tome kada se smatra da stvar ima prekogranične implikacije za potrebe Direktive.

U **članku 1.** navodi se predmet uz pojašnjenje da su posebne zaštitne mjere predviđene Direktivom namijenjene rješavanju očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama koji se vode protiv fizičkih i pravnih osoba zbog njihova javnog sudjelovanja, posebice novinara i boraca za ljudska prava.

U **članku 2.** utvrđuje se materijalno područje primjene Direktive koje se odnosi na građanske i trgovačke stvari s prekograničnim implikacijama bez obzira na vrstu suda. To uključuje građanske tužbe podnesene u kaznenim postupcima, ali i privremene mjere i mjere predostrožnosti, mjere za suzbijanje ili druge posebne vrste pravnih lijekova dostupnih u okviru drugih instrumenata. Kao i u drugim građanskim i trgovačkim instrumentima EU-a, iz područja primjene isključeni su prihodi, carinske i upravne stvari i odgovornost države za djelovanje i propuste u izvršavanju državne ovlasti. Pojam *acta iure imperii* obuhvaća tužbe protiv službenika koji nastupaju u ime države i odgovornost za djelovanje javnih tijela, uključujući odgovornost javno imenovanih dužnosnika. Javna se tijela stoga ne bi trebala smatrati metama SLAPP-ova.

U **članku 3.** navode se definicije javnog sudjelovanja, pitanja od javnog interesa i zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja.

Javno sudjelovanje široko je definirano tako da uključuje svaku izjavu ili aktivnost izraženu ili provedenu kroz:

1. ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i pristupa informacijama, kao što su stvaranje, izlaganje, oglašavanje ili drugo promicanje novinarske, političke, znanstvene, akademske, umjetničke i satiričke komunikacije ili komunikacije komentara, publikacija ili djela te pripremne, potporne ili pomoćne aktivnosti koje su s tim izravno povezane;
2. ostvarivanje prava na slobodu udruživanja i mirnog okupljanja, kao što su organiziranje aktivnosti lobiranja, demonstracija i prosvjeda ili aktivnosti koje proizlaze iz ostvarivanja prava na dobru upravu i prava na djelotvoran pravni lijek, kao što su podnošenje pritužbi, predstavki, upravnih i sudskih zahtjeva te sudjelovanje u javnim saslušanjima, kao i pripremne, potporne ili pomoćne aktivnosti koje su s tim izravno povezane.

Osim toga, može se odnositi i na druge aktivnosti čiji je cilj informiranje ili utjecaj na javno mnijenje ili daljnje djelovanje javnosti, uključujući djelovanje bilo kojeg privatnog ili javnog subjekta u vezi s pitanjem od javnog interesa, kao što je organiziranje istraživanja, anketa, kampanja ili bilo kojeg drugog zajedničkog djelovanja ili sudjelovanje u njima te pripremne, potporne ili pomoćne aktivnosti koje su s tim izravno povezane. Pripremne su aktivnosti, primjerice, razgovori koje provodi istraživački novinar ili član akademske zajednice u svrhu pripreme izjave ili informacije koje prikuplja borac za zaštitu okoliša. Potporne i pomoćne aktivnosti trebale bi biti obuhvaćene jer tužitelji mogu pokrenuti sudski postupak i protiv subjekata koji pružaju potrebne usluge potpore ili pomoći, kao što su internetske veze ili usluge tiskanja, s ciljem neizravnog ograničavanja slobode izražavanja meta SLAPP-ova. Takve pripremne, potporne ili pomoćne aktivnosti moraju biti izravno i po naravi povezane s predmetnom izjavom ili aktivnošću.

S druge strane, javno sudjelovanje načelno ne bi trebalo pokrivati komercijalno oglašavanje i marketinške aktivnosti (komercijalni govor).

Pitanje od javnog interesa također je široko definirano, s upućivanjem na sva pitanja koja utječu na javnost u tolikoj mjeri da se javnost može legitimno zainteresirati za to, u područjima kao što su, primjerice, javno zdravlje, sigurnost, okoliš, klima, odnosno uživanje temeljnih prava.

Definicija „**zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja**” odnosi se na sudske postupke pokrenute u vezi s javnim sudjelovanjem koji su potpuno ili djelomično neosnovani i čija je glavna svrha spriječiti, ograničiti ili kazniti javno sudjelovanje.

U nepotpunom popisu navode se najčešći pokazatelji zlorabe, kao što su neproporcionalna, prekomjerna ili nerazumna narav tužbenog zahtjeva ili njegova dijela, postojanje višestrukih postupaka koje je pokrenuo tužitelj ili povezani subjekti u vezi sa sličnim pitanjima ili zastrašivanjem, uznemiravanjem ili prijetnjama tužitelja ili njegovih zastupnika.

Zlonamjerni sudski postupci često uključuju procesne taktike koje se primjenjuju u zloj vjeri, kao što su odgađanje postupaka, stvaranje nerazmjernih troškova za tuženika u postupku ili biranje najpovoljnijeg suda. Te se taktike, kojima se tužitelj koristi u druge svrhe osim ostvarivanja pristupa pravosuđu, često kombiniraju, iako ne uvijek, s različitim oblicima zastrašivanja, uznemiravanja ili prijetnji prije ili tijekom postupka zbog sprečavanja javnog sudjelovanja.

U **članku 4.** određuje se kada se smatra da stvar ima prekogranične implikacije.

Za potrebe ove Direktive smatra se da stvar ima prekogranične implikacije, osim ako obje stranke imaju domicil u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak, što ukazuje na pretpostavku da je stvar isključivo domaća.

Međutim, čak i ako obje stranke imaju domicil u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak, trebalo bi smatrati da stvar ima prekogranične implikacije u drugim dvjema vrstama situacija.

1. Prva je situacija u kojoj je određen čin javnog sudjelovanja koji se odnosi na pitanje od javnog interesa relevantan za više država članica. To uključuje, na primjer, javno sudjelovanje u događanjima koja organiziraju institucije Unije, kao što su pojavljivanje na javnim saslušanjima, ili izjave ili aktivnosti o pitanjima koja su posebno važna za više država članica, kao što su prekogranično onečišćenje ili navodi o pranju novca uz moguće prekogranično sudjelovanje.
2. Druga situacija u kojoj bi trebalo smatrati da stvar ima prekogranične implikacije jest kad su tužitelj ili povezani subjekti pokrenuli paralelni ili prethodni sudski postupak protiv istih ili povezanih tuženika u drugoj državi članici.
3. U tim se dvjema vrstama situacija uzima u obzir poseban kontekst SLAPP-ova.

Poglavlje II. Zajednička pravila o postupovnim jamstvima: ovo poglavlje sadržava horizontalne odredbe o zahtjevima za postupovna jamstva, njihovu sadržaju i drugim postupovnim značajkama.

Prema **članku 5.**, zahtjev se može podnijeti za različite vrste postupovnih jamstava:

- a) osiguranje u skladu s člankom 8.;
- b) rano odbacivanje očito neosnovanih sudskih postupaka u skladu s poglavljem III.;
- c) pravnim lijekovima protiv zlonamjernih sudskih postupaka u skladu s poglavljem IV.

Iako bi opis naravi izjave ili aktivnosti kao čina javnog sudjelovanja trebao biti uvjet prihvatljivosti, opis popratnih dokaza trebao bi se smatrati primjerenim ako glavni tužitelj već

nije dostavio dokaze ili ako dokazi nisu na drugi način dostupni sudu. Države članice mogu predvidjeti da iste mjere može poduzeti sud pred kojim se vodi postupak po službenoj dužnosti u bilo kojoj fazi postupka.

Članak 6. bavi se naknadnim izmjenama tužbenog zahtjeva ili podnesaka tužitelja koji namjerno povlače ili izmjenjuju tužbene zahtjeve ili podneske kako bi izbjegli naknadu troškova postupka stranci koja je dobila spor. Tom se pravnom strategijom sudu može uskratiti ovlast da proglasi sudski postupak zlonamjernim, a tuženik ostaje bez prilike za povrat troškova postupka. Tom se odredbom osigurava da naknadne izmjene tužbenih zahtjeva ili podnesaka koje tužitelj izvrši tijekom glavnog postupka, uključujući prekid postupka, ne utječu na mogućnost da sud pred kojim se vodi postupak proglasi sudski postupak zlonamjernim i odobri naknadu troškova postupka, naknadu štete ili kazne.

Člankom 7. predviđeno je da sud pred kojim se vodi postupak može prihvatiti sudjelovanje nevladinih organizacija koje štite ili promiču prava osoba uključenih u javno sudjelovanje u tim sudskim postupcima, ili kao potpora tuženiku ili kao izvor informacija. Države članice trebale bi urediti postupovne zahtjeve intervencije, po mogućnosti uključujući rokove, u skladu s postupovnim pravilima koja se primjenjuju na sud pred kojim se vodi postupak.

Člankom 8. uvodi se ovlast suda da od tužitelja traži osiguranje za pokrivanje troškova postupka i/ili naknadu štete ako sud smatra, čak i ako tužbeni zahtjev nije očito neosnovan, da postoje elementi koji upućuju na zlouporabu postupka, a izgledi za uspjeh u glavnom postupku nisu veliki.

Poglavlje III. Rano odbacivanje očito neosnovanih sudskih postupaka: ovo se poglavlje bavi zahtjevima i postupovnim jamstvima za odobravanje ranog odbacivanja u sudskim postupcima koji su očito neosnovani.

U **članku 9.** navedeno je da se rano odbacivanje odobrava ako je tužba podnesena protiv tuženika očito neosnovana u cijelosti ili djelomično. Ako glavni tužbeni zahtjev bude odbačen poslije u redovnom postupku, tuženik i dalje može iskoristiti druge pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka ako se utvrde elementi zlouporabe.

U **članku 10.** navedeno je da se glavni postupak prekida do donošenja konačne odluke o tom zahtjevu ako je tuženik zatražio rano odbacivanje. Kada se podnese zahtjev za ranim odbacivanjem, prekidom postupka osigurava se prekid postupovne aktivnosti, a time se pak smanjuju troškovi postupka za tuženika. Kako bi se izbjegao svaki utjecaj na pristup pravosuđu, prekid bi trebao biti privremen i trajati do donošenja konačne odluke o zahtjevu koja više ne podliježe sudskom preispitivanju.

Člankom 11. propisano je da se o zahtjevu za rano odbacivanje odlučuje u ubrzanom postupku, uzimajući u obzir okolnosti slučaja i pravo na djelotvoran pravni lijek te pravo na pošteno suđenje. Kako bi se osigurala visoka svrsishodnost ubrzanog postupka, države članice mogu odrediti rokove za održavanje saslušanja ili za donošenje odluke suda. Osim toga, mogu uspostaviti programe slične postupcima povezanima s privremenim mjerama.

Člankom 12. uvodi se posebno pravilo o teretu dokazivanja: ako je tuženik podnio zahtjev za rano odbacivanje i dokazao da izjava ili aktivnost predstavlja čin javnog sudjelovanja, tužitelj snosi teret dokazivanja da tužbeni zahtjev nije očito neosnovan. To nije ograničenje pristupa pravosuđu s obzirom na to da tužitelj snosi teret dokazivanja povezan s tim zahtjevom i da samo treba zadovoljiti znatno niži prag dokazivanja da tužbeni zahtjev nije očito neosnovan kako bi izbjegao rano odbacivanje tužbenog zahtjeva.

Člankom 13. predviđeno je da je odluka kojom se odobrava ili odbija rano odbacivanje podložna žalbi.

Poglavlje IV. Pravni lijekovi protiv zlonamjernih sudskih postupaka: ovo poglavlje sadržava odredbe o dodjeli troškova, naknadi štete i kaznama.

Člankom 14. utvrđeno je da se tužitelju koji je pokrenuo zlonamjerman sudski postupak protiv javnog sudjelovanja može naložiti da snosi sve troškove postupka, uključujući ukupne troškove pravnog zastupanja tuženika, osim ako su ti troškovi pretjerani.

Člankom 15. osigurava se da svaka fizička ili pravna osoba koja je pretrpjela štetu zbog zlonamjernog sudskog postupka protiv javnog sudjelovanja može tražiti i dobiti punu naknadu za tu štetu. To obuhvaća i materijalnu i nematerijalnu štetu. Materijalna šteta uključuje, primjerice, odvetničke troškove ako se ne mogu nadoknaditi kao troškovi, putne troškove i troškove liječenja (na primjer za psihološku pomoć) ako su uzročno povezani sa sudskim postupkom. Troškovi u predsudskom postupku trebali bi se smatrati materijalnom štetom ako nisu uključeni u troškove u skladu s nacionalnim pravom. Nematerijalna šteta obuhvaća različite oblike fizičke i/ili psihološke štete. To uključuje, primjerice, bol i patnju ili emocionalnu tegobu povezanu sa sudskim postupkom, narušavanje života ili odnosa, narušavanje ugleda i općenito sve vrste nematerijalne štete.

Člankom 16. predviđa se mogućnost izricanja učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija stranci koja je pokrenula zlonamjerna sudski postupak protiv javnog sudjelovanja. Glavni je cilj te odredbe odvratiti potencijalne tužitelje od pokretanja zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Državama članicama plaćat će se kazne.

Poglavlje V. Zaštita od sudskih odluka iz trećih zemalja: ovo poglavlje sadržava pravne lijekove za zaštitu tuženika od zlonamjernih sudskih postupaka pokrenutih pred sudovima trećih zemalja.

Člankom 17. traži se od država članica da osiguraju da se priznavanje i izvršenje sudske odluke treće zemlje u sudskim postupcima zbog javnog sudjelovanja fizičke ili pravne osobe s domicilom u državi članici odbije kao očito suprotno javnom poretku (*ordre public*) ako bi se taj postupak smatrao očito neosnovanim ili štetnim ako je pokrenut pred sudovima države članice u kojoj se traži priznavanje ili izvršenje i ako bi ti sudovi primijenili vlastite pravne propise.

Člankom 18. predviđa se, kao dodatni pravni lijek protiv sudskih odluka iz trećih zemalja, ako je protiv fizičke ili pravne osobe s domicilom u državi članici pred sudom treće zemlje pokrenut zlonamjerman sudski postupak zbog javnog sudjelovanja, da ta osoba može zatražiti naknadu štete i troškova nastalih u vezi s postupkom pred sudom treće zemlje, neovisno o domicilu tužitelja u postupku u trećoj zemlji. Ovom se odredbom stvara nova posebna osnova nadležnosti kako bi se osiguralo da mete zlonamjernih sudskih postupaka s domicilom u Europskoj uniji imaju na raspolaganju djelotvoran pravni lijek protiv zlonamjernih sudskih postupaka pokrenutih pred sudom treće zemlje i to na razini Unije.

Poglavlje VI. Završne odredbe: ovo poglavlje sadržava pravila o odnosu Direktive i Luganske konvencije iz 2007., o preispitivanju primjene Direktive, o prenošenju u nacionalno pravo, o stupanju na snagu i o državama članicama kao adresatima.

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 81. stavak 2.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U članku 2. Ugovora o Europskoj uniji navedeno je da se Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina.
- (2) U članku 10. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji navodi se da svaki građanin Unije ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) predviđena su, među ostalim, prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 7.), zaštita osobnih podataka (članak 8.), sloboda izražavanja i informiranja, što uključuje poštovanje slobode i pluralizma medija (članak 11.), te pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje (članak 47.).
- (3) Pravo na slobodu izražavanja i pristup informacijama, kako je utvrđeno u članku 11. Povelje, uključuje pravo na mišljenje te primanje i širenje informacija i ideja bez uplitanja javnih tijela i bez obzira na granice. Članku 11. Povelje trebalo bi pripisati značenje i područje primjene odgovarajućeg članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima („EKLJP”) o pravu na slobodu izražavanja kako ga tumači Europski sud za ljudska prava („ESLJP”).
- (4) Svrha je ove Direktive pružiti zaštitu fizičkim i pravnim osobama koje su uključene u javno sudjelovanje u pitanjima od javnog interesa, posebice novinarima i borcima za ljudska prava, od sudskih postupaka koji se protiv njih pokreću kako bi ih se odvratilo od javnog sudjelovanja (koji se obično nazivaju „strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja” ili „SLAPP-ovi”).
- (5) Novinari imaju važnu ulogu u olakšavanju javne rasprave te prijenosu i primitku informacija, mišljenja i ideja. Ključno je da im se omogući prostor potreban za doprinos otvorenoj, slobodnoj i poštenoj raspravi i borbi protiv dezinformacija, manipulacije informacijama i uplitanja. Novinari bi trebali moći učinkovito provoditi svoje aktivnosti kako bi osigurali da građani imaju pristup različitim stajalištima u europskim demokracijama.
- (6) U borbi protiv organiziranog kriminala, korupcije i ekstremizma ključnu ulogu imaju osobito istraživački novinari. Njihov je rad iznimno rizičan te se suočavaju sa sve

većim brojem napada i uznemiravanja. Potreban je čvrst sustav zaštitnih mjera kako bi im se omogućilo da ispune svoju ključnu nadzornu ulogu u pitanjima od legitimnog javnog interesa.

- (7) Borci za ljudska prava isto tako imaju važnu ulogu u europskim demokracijama, posebno u zaštiti temeljnih prava, demokratskih vrijednosti, socijalne uključenosti, zaštiti okoliša i vladavini prava. Trebali bi moći aktivno sudjelovati u javnom životu i izražavati mišljenja o političkim pitanjima i postupcima donošenja odluka bez bojazni od zastrašivanja. Borcima za ljudska prava smatraju se pojedinci ili organizacije uključeni u borbu za temeljna prava i niz drugih prava, kao što su prava u području okoliša i klime, prava žena, prava LGBTIQ osoba, prava osoba manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla, radnička prava ili vjerske slobode. Drugi sudionici u javnoj raspravi, kao što su članovi akademske zajednice i istraživači, također zaslužuju odgovarajuću zaštitu.
- (8) Za zdravu i uspješnu demokraciju potrebno je osobama omogućiti aktivno sudjelovanje u javnoj raspravi bez nepotrebnog uplitanja javnih tijela ili drugih moćnih dionika, domaćih ili stranih. Kako bi se osiguralo smisljeno sudjelovanje, osobe bi trebale imati pristup pouzdanim informacijama, na temelju kojih će moći oblikovati vlastita mišljenja i samostalno prosuđivati u javnom prostoru u kojem se različita stajališta mogu slobodno izražavati.
- (9) Kako bi se potaknulo takvo okruženje, važno je zaštititi novinare i borce za ljudska prava od sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Takvi sudski postupci ne pokreću se u svrhu pristupa pravosuđu, nego kako bi se ušutkala javna rasprava, obično uznemiravanjem i zastrašivanjem.
- (10) SLAPP-ove obično pokreću moćni subjekti, kao što su pojedinci, lobiji, korporacije i državna tijela. Često uključuju neravnotežu moći stranaka, pri čemu tužitelj ima snažniji financijski ili politički položaj od tuženika. Iako neravnoteža moći nije uvijek prisutna u takvim predmetima, kada postoji, znatno povećava štetne i odvraćajuće učinke sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.
- (11) Sudski postupci protiv javnog sudjelovanja mogu negativno utjecati na vjerodostojnost i ugled novinara i boraca za ljudska prava te iscrpiti njihove financijske i druge resurse. Zbog takvih postupaka informacije o pitanju od javnog interesa mogle bi se objaviti s odgodom ili uopće ne objaviti. Trajanje postupaka i financijski pritisak mogu obeshrabriti novinare i borce za ljudska prava. Postojanje takvih praksi stoga može imati odvraćajući učinak na njihov rad te pridonijeti autocenzuri zbog mogućih sudskih postupaka u budućnosti, što dovodi do osiromašenja javne rasprave na štetu društva u cjelini.
- (12) Osobe na koje su usmjereni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja mogu biti istodobno uključeni u više predmeta, koji ponekad mogu biti pokrenuti u više nadležnosti. Postupci pokrenuti u nadležnosti jedne države članice protiv osobe s boravištem u drugoj državi članici obično su složeniji i skuplji za tuženika. Tužitelji u sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja mogu se koristiti i postupovnim instrumentima kako bi produljili spor i povećali troškove te pokrenuli predmete u nadležnosti za koju smatraju da je povoljna za njihov predmet, a ne pred sudom koji je u najboljem položaju za rješavanje spora. Takve prakse isto tako nepotrebno i štetno opterećuju sustave nacionalnih sudova.
- (13) Zaštitne mjere predviđene ovom Direktivom trebale bi se primjenjivati na sve fizičke ili pravne osobe koje su uključene u javno sudjelovanje. Njima bi se također trebale

zaštititi fizičke ili pravne osobe koje, na profesionalnoj ili osobnoj osnovi, podupiru drugu osobu ili joj pomažu ili pružaju robu ili usluge u svrhe koje su izravno povezane s javnim sudjelovanjem u pitanjima od javnog interesa. To uključuje, na primjer, pružatelje internetskih usluga, izdavačke kuće ili tiskare, kojima prijete sudski postupak zbog pružanja usluga osobi na koju je usmjeren sudski postupak.

- (14) Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati na sve vrste pravnih zahtjeva ili postupaka građanske ili trgovačke prirode s prekograničnim implikacijama bez obzira na vrstu suda. To uključuje građanske zahtjeve podnesene u kaznenim postupcima. Uključuje i privremene mjere i mjere predostrožnosti, mjere za suzbijanje ili druge posebne vrste pravnih lijekova dostupnih u okviru drugih instrumenata.
- (15) Direktiva se ne primjenjuje na tužbe nastale zbog odgovornosti države za djelovanja ili propuste u izvršavanju državne vlasti (*acta iure imperii*) te tužbe protiv službenika koji nastupaju u ime države i odgovornosti za radnje tijela vlasti, uključujući odgovornost javno imenovanih dužnosnika.
- (16) Javno sudjelovanje treba značiti svaka izjava ili aktivnost koju je fizička ili pravna osoba izrazila ili izvršila i time ostvarila pravo na slobodu izražavanja i informiranja o pitanju od javnog interesa, kao što su stvaranje, izlaganje, oglašavanje ili drugo promicanje novinarskih, političkih, znanstvenih, akademskih, umjetničkih, kritičkih ili satiričnih komunikacija, publikacija ili djela te sve pripremne aktivnosti izravno povezane s njima. Može uključivati i aktivnosti povezane s ostvarivanjem prava na slobodu udruživanja i mirnog okupljanja, kao što su organiziranje aktivnosti lobiranja, demonstracija i prosvjeda ili sudjelovanja u njima ili aktivnosti koje proizlaze iz ostvarivanja prava na dobru upravu i prava na djelotvoran pravni lijek, kao što su podnošenje pritužbi, predstavki, upravnih i sudskih zahtjeva te sudjelovanje u javnim saslušanjima. Javno sudjelovanje trebalo bi uključivati i pripremne, potporne i pomoćne aktivnosti koje su izravno i po naravi povezane s predmetnom izjavom ili aktivnošću te čiji je cilj suzbijanje javnog sudjelovanja. Osim toga, može se odnositi i na druge aktivnosti čiji je cilj informiranje ili utjecaj na javno mnijenje ili daljnje djelovanje javnosti, uključujući aktivnosti privatnog ili javnog subjekta u vezi s pitanjem od javnog interesa, kao što je organiziranje istraživanja, anketa, kampanja ili bilo kojeg drugog zajedničkog djelovanja ili sudjelovanje u njima.
- (17) Javno sudjelovanje ne bi se trebalo odnositi na komercijalno oglašavanje i marketinške aktivnosti, koji se najčešće ne provode u svrhu ostvarivanja prava na slobodu izražavanja i informiranja.
- (18) Pojam pitanja od javnog interesa trebao bi obuhvaćati i kvalitetu, sigurnost ili druge relevantne aspekte robe, proizvoda ili usluga ako su ta pitanja relevantna za javno zdravlje, sigurnost, okoliš, klimu ili ostvarivanje temeljnih prava. Isključivo pojedinačni spor između potrošača i proizvođača ili pružatelja usluga povezan s robom, proizvodom ili uslugom trebao bi biti obuhvaćen samo ako predmet ima element od javnog interesa, na primjer ako je riječ o proizvodu ili usluzi koji nisu u skladu sa standardima zaštite okoliša ili sigurnosti.
- (19) Djelovanje osobe ili subjekta u javnosti ili u javnom interesu također su pitanja od javnog interesa koja bi javnost mogla legitimno zanimati. Međutim, legitiman interes ne postoji ako je jedina svrha izjave ili aktivnosti takve osobe ili subjekta zadovoljavanje znatiželje određene publike za pojedinosti iz nečijeg osobnog života.
- (20) Zlonamjerni sudski postupci obično uključuju procesne taktike koje se primjenjuju u zloj vjeri, kao što su odgađanje postupaka, stvaranje nerazmjernih troškova za tuženika

u postupku ili biranje najpovoljnijeg suda. Tužitelj te taktike primjenjuje za druge svrhe, a ne da bi ostvario pristup pravosuđu. Takve se taktike često, iako ne uvijek, kombiniraju s različitim oblicima zastrašivanja, uznemiravanja ili prijetnji.

- (21) Prekogranična dimenzija SLAPP-ova povećava složenost i izazove s kojima se suočavaju tuženici jer moraju istodobno rješavati postupke u drugim nadležnostima, ponekad i u više nadležnosti. To uzrokuje dodatne troškove i opterećenje s još štetnijim posljedicama.
- (22) Trebalo bi smatrati da stvar ima prekogranične implikacije, osim ako obje stranke imaju domicil u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak. Čak i ako obje stranke imaju domicil u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak, trebalo bi smatrati da stvar ima prekogranične implikacije u druge dvije vrste situacija. Prva je situacija u kojoj je određen čin javnog sudjelovanja koji se odnosi na pitanje od javnog interesa relevantan za više država članica. To uključuje, na primjer, javno sudjelovanje u događanjima koja organiziraju institucije Unije, kao što su pojavljivanje na javnim saslušanjima, ili izjave ili aktivnosti o pitanjima koja su posebno važna za više država članica, kao što su prekogranično onečišćenje ili navodi o pranju novca uz moguće prekogranično sudjelovanje. Druga je situacija u kojoj bi trebalo smatrati da stvar ima prekogranične implikacije kad su tužitelj ili povezani subjekti pokrenuli paralelni ili prethodni sudski postupak protiv istih ili povezanih tuženika u drugoj državi članici. U tim se dvjema vrstama situacija uzima u obzir poseban kontekst SLAPP-ova.
- (23) Tuženici bi trebali moći zatražiti sljedeća postupovna jamstva: zahtjev za osiguranje za pokrivanje troškova postupka ili troškova postupka i naknade štete, zahtjev za rano odbacivanje očito neosnovanog sudskog postupka, zahtjev za pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka (naknada troškova postupka, naknada štete i novčane kazne) ili sve u isto vrijeme.
- (24) U nekim zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja tužitelji namjerno povlače ili izmjenjuju tužbene zahtjeve ili podneske kako bi izbjegli naknadu troškova postupka stranci koja je dobila spor. Tom se pravnom strategijom sudu može uskratiti ovlast da proglasi sudski postupak zlonamjernim, a tuženik ostaje bez mogućnosti povrata troškova postupka. Takva povlačenja ili izmjene stoga ne bi trebali utjecati na mogućnost da sudovi pred kojima je pokrenut postupak odrede pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka.
- (25) Ako glavni tužbeni zahtjev bude odbačen poslije u redovnom postupku, tuženik i dalje može iskoristiti druge pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka, kao što su naknada troškova i naknada štete.
- (26) Kako bi se tuženiku pružila dodatna zaštitna mjera, trebala bi postojati mogućnost da mu se dodijeli osiguranje za pokrivanje troškova postupka i/ili naknadu štete ako sud smatra, čak i ako tužbeni zahtjev nije očito neosnovan, da postoje elementi koji upućuju na zlouporabu postupka, a izgledi za uspjeh u glavnom postupku nisu veliki. Osiguranje ne podrazumijeva prosudbu o osnovanosti, već služi kao mjera predostrožnosti kojom se osigurava učinkovita provedba konačne odluke kojom se utvrđuje zlouporaba postupka. Države članice trebaju odlučiti nalaže li sud osiguranje po službenoj dužnosti ili na zahtjev tuženika.
- (27) Kad se podnese zahtjev za rano odbacivanje, prekidom postupka osigurava se prekid postupovne aktivnosti, čime se smanjuju troškovi postupka za tuženika.

- (28) Kako bi se izbjegao svaki utjecaj na pristup djelotvornom pravnom lijeku, prekid bi trebao biti privremen i trajati do donošenja konačne odluke o zahtjevu. Konačna odluka znači odluka koja više ne podliježe sudskom preispitivanju.
- (29) Kako bi se osigurala visoka svrsishodnost ubrzanog postupka povezanog sa zahtjevom za rano odbacivanje, države članice mogu odrediti rokove za održavanje saslušanja ili za donošenje odluke suda. Osim toga, mogu uspostaviti programe slične postupcima povezanim s privremenim mjerama. Države članice trebale bi uložiti napore da osiguraju brzo donošenje odluke i kad tuženik podnese zahtjev za druga postupovna jamstva. Za brzo postupanje države članice mogle bi uzeti u obzir, među ostalim, je li tužitelj pokrenuo više postupaka ili usklađeni postupak u sličnim predmetima i postojanje pokušaja zastrašivanja, uznemiravanja ili prijetnje tuženiku.
- (30) Ako tuženik podnese zahtjev za rano odbacivanje, tužitelj u glavnom postupku trebao bi u ubrzanom postupku dokazati da tužba nije očito neosnovana. To nije ograničenje pristupa pravosuđu s obzirom na to da tužitelj snosi teret dokazivanja povezan s tim zahtjevom u glavnom postupku i da samo treba zadovoljiti znatno niži prag dokazivanja da tužbeni zahtjev nije očito neosnovan kako bi izbjegao rano odbacivanje tužbenog zahtjeva.
- (31) Troškovi bi trebali uključivati sve troškove postupka, uključujući ukupne troškove pravnog zastupanja tuženika, osim ako su ti troškovi pretjerani. Troškovi pravnog zastupanja koji premašuju iznose utvrđene u zakonskim tablicama naknada ne bi se sami po sebi trebali smatrati pretjeranima. Potpuna naknada štete trebala bi uključivati naknadu za materijalnu i nematerijalnu štetu, kao što su tjelesna i psihološka šteta.
- (32) Glavni je cilj davanja ovlasti sudovima za izricanje novčanih kazni odvratanje potencijalnih tužitelja od pokretanja zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Takve bi novčane kazne trebale biti razmjerne utvrđenim elementima zloporabe. Pri utvrđivanju iznosa novčanih kazni sudovi bi trebali uzeti u obzir mogućnost štetnog ili odvratajućeg učinka postupka na javno sudjelovanje, među ostalim u odnosu na prirodu tužbenog zahtjeva, pitanje je li tužitelj pokrenuo više postupaka ili usklađeni postupak u sličnim predmetima i postojanje pokušaja zastrašivanja, uznemiravanja ili prijetnje tuženiku.
- (33) U kontekstu prekograničnih pitanja, važno je prepoznati i mogućnost pokretanja SLAPP-ova iz trećih zemalja usmjerenih na novinare, borbe za ljudska prava i druge osobe uključene u javno sudjelovanje koje imaju domicil u Europskoj uniji. One mogu uključivati prekomjernu naknadu štete koja se dosuđuje novinarima iz EU-a, borcima za ljudska prava i drugima. Sudski postupci u trećim zemljama složeniji su i skuplji za osobe na koje su usmjereni. Kako bi se zaštitile demokracija i sloboda izražavanja i informiranja u Europskoj uniji te kako bi se izbjeglo ugrožavanje zaštitnih mjera predviđenih ovom Direktivom zbog pokretanja sudskih postupaka u drugim nadležnostima, važno je pružiti mjere zaštite i od očito neosnovanih sudskih postupaka i zlonamjernih sudskih postupaka u trećim zemljama.
- (34) Ovom se Direktivom stvara nova posebna osnova nadležnosti kako bi se osiguralo da tuženici u SLAPP-ovima s domicilom u Europskoj uniji imaju na raspolaganju djelotvoran pravni lijek na razini Unije protiv zlonamjernih sudskih postupaka pokrenutih pred sudom treće zemlje. Ta posebna osnova nadležnosti omogućuje tuženicima s domicilom u Europskoj uniji da pred sudovima u mjestu svojeg domicila traže naknadu štete i troškova nastalih zbog postupka pred sudom treće zemlje. To se pravo primjenjuje neovisno o domicilu tužitelja u postupku u trećoj zemlji.

- (35) Ovom se Direktivom ne bi trebala dovoditi u pitanje zaštita koja se drugim instrumentima prava Unije ili nacionalnog prava pruža fizičkim i pravnim osobama uključenima u javno sudjelovanje. Konkretno, ona ni na koji način ne umanjuje zaštitu koju pruža Direktiva 2019/1937 o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije²⁷, kako je provedena u nacionalnom pravu. Stoga bi se na situacije obuhvaćene područjem primjene ove Direktive i Direktive 2019/1937 trebala primjenjivati zaštita koju pružaju oba akta.
- (36) Ovom se Direktivom dopunjuje preporuka Komisije o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih sudskih postupaka ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”). Ta je preporuka upućena državama članicama i njome se pruža sveobuhvatan skup mjera, uključujući osposobljavanje, informiranje, potporu osobama na koje su usmjereni zlonamjerni sudski postupci te prikupljanje podataka, izvješćivanje i praćenje sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.
- (37) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Direktive te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (38) [U skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Direktive te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje] ILI
- (39) [U skladu s člankom 3. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je [pismom od...] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Direktive.]

²⁷ SL L 305, 26.11.2019., str. 17.–56.

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

POGLAVLJE I.

Opće odredbe

Članak 1.

Predmet

Ovom su Direktivom predviđene mjere zaštite od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama protiv fizičkih i pravnih osoba, posebno novinara i boraca za ljudska prava jer su uključeni u javno sudjelovanje.

Članak 2.

Područje primjene

Ova se Direktiva primjenjuje u građanskim i trgovačkim stvarima s prekograničnim implikacijama bez obzira na vrstu suda. Ne odnosi se na porezne, carinske ili upravne stvari ni na odgovornost države za djelovanje ili propuste u izvršavanju državne ovlasti (*acta iure imperii*).

Članak 3.

Definicije

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. **„javno sudjelovanje”** znači svaka izjava ili aktivnost koju je fizička ili pravna osoba izrazila ili izvršila i time ostvarila pravo na slobodu izražavanja i informiranja o pitanju od javnog interesa te pripremne, potporne i pomoćne aktivnosti izravno povezane s njima. To uključuje pritužbe, predstavke, upravne ili sudske zahtjeve i sudjelovanje na javnim saslušanjima;
2. **„pitanje od javnog interesa”** znači svako pitanje koje utječe na javnost u tolikoj mjeri da javnost to može legitimno zanimati, u područjima kao što su:
 - (a) javno zdravlje, sigurnost, okoliš, klima ili ostvarivanje temeljnih prava;
 - (b) aktivnosti javno aktivne osobe ili subjekta ili aktivnosti od javnog interesa;
 - (c) pitanja koja razmatra ili preispituje zakonodavno, izvršno ili pravosudno tijelo ili bilo koji drugi službeni javni postupak;
 - (d) navodi o korupciji, prevari ili kriminalitetu;
 - (e) aktivnosti čiji je cilj borba protiv širenja dezinformacija;
3. **„zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja”** znači sudski postupci pokrenuti u vezi s javnim sudjelovanjem koji su potpuno ili djelomično neosnovani i čija je glavna svrha spriječiti, ograničiti ili kazniti javno sudjelovanje. Naznake takve svrhe mogu biti:
 - (a) nerazmjerna, prekomjerna ili nerazumna priroda tužbenog zahtjeva ili njegova dijela;
 - (b) postojanje više postupaka povezanih sa sličnim pitanjima koje je pokrenuo tužitelj ili povezani subjekti;

- (c) zastrašivanje, uznemiravanje ili prijetnje tužitelja ili njegovih zastupnika.

Članak 4.

Pitanja s prekograničnim implikacijama

1. Za potrebe ove Direktive smatra se da stvar ima prekogranične implikacije, osim ako obje stranke imaju domicil u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak.
2. Ako obje stranke u postupku imaju domicil u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak, smatra se da stvar ima prekogranične implikacije i onda:
 - (a) ako je čin javnog sudjelovanja povezan s pitanjem od javnog interesa protiv kojeg je pokrenut postupak pred sudom relevantan za više država članica; ili
 - (b) ako su tužitelj ili povezani subjekti pokrenuli paralelne ili prethodne sudske postupke protiv istih ili povezanih tuženika u drugoj državi članici.

POGLAVLJE II.

Zajednička pravila o postupovnim jamstvima

Članak 5.

Zahtjevi za postupovna jamstva

1. Države članice osiguravaju da fizičke ili pravne osobe protiv kojih su pokrenuti sudski postupci zbog njihova javnog sudjelovanja mogu podnijeti zahtjev za:
 - (a) osiguranje u skladu s člankom 8.;
 - (b) rano odbacivanje očito neosnovanih sudskih postupaka u skladu s poglavljem III.;
 - (c) pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka u skladu s poglavljem IV.
2. Takvi zahtjevi sadržavaju:
 - (a) opis elemenata na kojima se temelje;
 - (b) opis popratnih dokaza.
3. Države članice mogu predvidjeti da sud pred kojim se vodi postupak može provesti mjere o postupovnim jamstvima u skladu s poglavljima III. i IV. po službenoj dužnosti.

Članak 6.

Naknadna izmjena tužbenog zahtjeva ili podneska

Države članice osiguravaju da naknadne izmjene tužbenih zahtjeva ili podnesaka koje tužitelj izvrši tijekom glavnog postupka, uključujući prekid postupka, ne utječu na mogućnost da sud pred kojim se vodi postupak proglasi sudski postupak zlonamjernim i odredi pravne lijekove u skladu s poglavljem IV.

Članak 7.

Intervencija treće strane

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da sud pred kojim se vodi postupak protiv javnog sudjelovanja može prihvatiti sudjelovanje nevladinih organizacija koje štite ili promiču prava osoba uključenih u javno sudjelovanje u tim sudskim postupcima, ili kao potpore tuženiku ili kao izvora informacija.

Članak 8.

Osiguranje

Države članice osiguravaju da sud pred kojim se vodi postupak protiv javnog sudjelovanja ima ovlasti zatražiti od tužitelja osiguranje za troškove postupka ili troškove postupka i naknadu štete ako smatra da je takvo osiguranje primjereno u odnosu na elemente koji ukazuju na zlonamjerni sudski postupak.

POGLAVLJE III.

Rano odbacivanje očito neosnovanih sudskih postupaka

Članak 9.

Rano odbacivanje

1. Države članice ovlašćuju sudove da donesu ranu odluku o odbacivanju, u cijelosti ili djelomično, sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja kao očito neosnovanih.
2. Države članice mogu utvrditi rokove za ostvarivanje prava na podnošenje zahtjeva za rano odbacivanje. Rokovi trebaju biti razmjerni kako ostvarivanje prava ne bi bilo nemoguće ili pretjerano teško.

Članak 10.

Prekid glavnog postupka

Države članice osiguravaju da se glavni postupak prekida ako je tuženik zatražio rano odbacivanje do donošenja konačne odluke o tom zahtjevu.

Članak 11.

Ubrzani postupak

Države članice osiguravaju da se o zahtjevu za rano odbacivanje odlučuje u ubrzanom postupku, uzimajući u obzir okolnosti slučaja te pravo na djelotvoran pravni lijek i pravo na pošteno suđenje.

Članak 12.

Teret dokazivanja

Države članice osiguravaju da u slučajevima u kojima tuženik zatraži rano odbacivanje tužitelj treba dokazati da tužbeni zahtjev nije očito neosnovan.

Članak 13.

Žalba

Države članice osiguravaju da je odluka o odbijanju ili odobrenju zahtjeva za rano odbacivanje u skladu s člankom 9. podložna žalbi.

POGLAVLJE IV.

Pravni lijekovi protiv zlonamjernih sudskih postupaka

Članak 14.

Naknada troškova postupka

Države članice poduzimaju potrebne mjere da osiguraju da se tužitelju koji je pokrenuo zlonamjerni sudski postupak protiv javnog sudjelovanja može naložiti da snosi sve troškove postupka, uključujući ukupne troškove pravnog zastupanja tuženika, osim ako su ti troškovi pretjerani.

Članak 15.

Naknada štete

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da fizička ili pravna osoba koja je pretrpjela štetu zbog zlonamjernog sudskog postupka protiv javnog sudjelovanja može tražiti i dobiti punu naknadu za tu štetu.

Članak 16.

Novčane kazne

Države članice predviđaju da sudovi pred kojima su pokrenuti zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja imaju mogućnost nametanja djelotvornih, razmjernih i odvraćajućih novčanih kazni stranci koja je pokrenula takav postupak.

POGLAVLJE V.

Zaštita od sudskih odluka iz trećih zemalja

Članak 17.

Razlozi za odbijanje priznavanja i izvršenja sudske odluke treće zemlje

Države članice osiguravaju da se priznavanje i izvršenje sudske odluke treće zemlje u sudskim postupcima zbog javnog sudjelovanja fizičke ili pravne osobe s domicilom u državi članici odbije kao očito suprotno javnom poretku (*ordre public*) ako bi se taj postupak smatrao očito neosnovanim ili štetnim da je pokrenut pred sudovima države članice u kojoj se traži priznavanje ili izvršenje i ako bi ti sudovi primijenili vlastite pravne propise.

Članak 18.

Nadležnost za postupke protiv sudskih odluka trećih zemalja

Države članice osiguravaju da, kada se pokrene zlonamjerni sudski postupak protiv fizičke ili pravne osobe s domicilom u državi članici zbog javnog sudjelovanja, ta osoba može pred sudom države u kojoj ima domicil tražiti naknadu za štetu i naknadu troškova postupka pred sudom treće zemlje bez obzira na domicil tužitelja u sudskom postupku u trećoj zemlji.

POGLAVLJE VI.

Završne odredbe

Članak 19.

Odnosi s Luganskom konvencijom iz 2007.

Ova Direktiva ne utječe na primjenu Konvencije o nadležnosti te priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima potpisanu u Luganu 30. listopada 2007.

Članak 20.

Preispitivanje

Države članice Komisiji dostavljaju sve relevantne informacije o primjeni ove Direktive do [*pet godina od datuma prenošenja*]. Na temelju dostavljenih informacija Komisija najkasnije [*šest godina od datuma prenošenja*] Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće o primjeni ove Direktive. U izvješću daje procjenu razvoja zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja i učinka ove Direktive u državama članicama. Prema potrebi tom se izvješću prilažu prijedlozi za izmjenu ove Direktive.

Članak 21.

Prenošenje u nacionalno zakonodavstvo

1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom najkasnije do [*dvije godine od njezina stupanja na snagu*]. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.

Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 22.

Stupanje na snagu

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 23.

Adresati

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Europski parlament
Predsjednica*

*Za Vijeće
Predsjednik*