



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.4.2022 r.
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie
bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne
powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”)**

{SWD(2022) 117 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Ewidentnie bezpodstawne lub stanowiące nadużycie postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej (często określane również mianem *strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej* lub „SLAPP”) są zjawiskiem obserwowanym w Unii Europejskiej od niedawna, ale wraz z upływem czasu stają się coraz powszechniejsze. Stanowią one szczególnie szkodliwą formę nękania i zastraszania stosowaną przeciwko osobom działającym na rzecz ochrony interesu publicznego. Postępowania te są bezpodstawnymi lub wyolbrzymionymi postępowaniami sądowymi wszczynanymi zazwyczaj przez wpływowe osoby fizyczne, grupy lobbystyczne, korporacje i organy państwowe przeciwko stronom wyrażającym krytyczne opinie lub przekazującym komunikaty niewygodne dla powodów w sprawie leżącej w interesie publicznym. Celem takich postępowań jest cenzurowanie, zastraszanie i uciszanie krytyków poprzez obciążenie ich kosztami obrony prawnej, dopóki nie zrezygnują z krytyki lub sprzeciwu. W odróżnieniu od standardowych postępowań, powództw typu SLAPP nie wytacza się w celu wykonania prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, wygrania postępowania sądowego ani dochodzenia roszczeń. Zamiast tego służą one zastraszaniu pozwanych i pozbawieniu ich zasobów. Nadrzędnym celem tego rodzaju postępowań jest wywołanie efektu mrożącego, uciszenie pozwanych i zniechęcenie ich do kontynuowania prowadzonej przez nich działalności.

Powództwa typu SLAPP są zazwyczaj wymierzone przeciwko dziennikarzom i obrońcom praw człowieka. Nie dotyczą one tylko osób fizycznych, ale także mediów, wydawnictw i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, np. organizacji działających na rzecz ochrony środowiska. Powództwa tego rodzaju mogą również być wymierzone w inne osoby zaangażowane w debatę publiczną, takie jak badacze i nauczyciele akademicki.

Prawidłowo funkcjonująca i rozwijająca się demokracja wymaga, aby obywatele mogli aktywnie uczestniczyć w debacie publicznej bez nieuprawnionej ingerencji ze strony organów publicznych lub innych potężnych grup interesu. Aby uczestnictwo mogło być znaczące, obywatele muszą mieć dostęp do wiarygodnych informacji, które umożliwią im wyrobienie sobie własnych opinii i kierowanie się własnym osądem w przestrzeni publicznej, w której można swobodnie wyrażać różne poglądy.

Dziennikarze odgrywają zasadniczą rolę w ułatwianiu debaty publicznej oraz w przekazywaniu informacji, opinii i idei. Muszą mieć oni możliwość skutecznego prowadzenia swoich działań, aby zapewnić obywatelom dostęp do pluralizmu poglądów w demokracjach europejskich. Dziennikarze śledczy odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, korupcji i ekstremizmu. Niezbędny jest solidny system gwarancji, który umożliwi im pełnienie zasadniczej roli strażników w sprawach leżących w uzasadnionym interesie publicznym. Ich praca wiąże się ze szczególnie wysokim ryzykiem, a oni sami coraz częściej doświadczają ataków i nękania. Obrońcy praw człowieka mają do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu poszanowania praw podstawowych, wartości demokratycznych, włączenia społecznego, ochrony środowiska i państwa prawnego. Powinni oni mieć możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz prawo do wyrażania swoich poglądów w kwestiach politycznych i w procesach decyzyjnych bez obaw przed zastraszaniem.

Charakterystyczną cechą powództw typu SLAPP jest często nierównowaga sił między stronami – powód ma silniejszą pozycję niż pozwany, na przykład ze względów finansowych lub politycznych. Choć tego rodzaju nierównowaga nie zawsze występuje w praktyce, jeżeli

już do niej dochodzi zwiększa ona w istotnym stopniu ryzyko wywarcia przez SLAPP szkodliwego wpływu na osoby, przeciwko którym powództwa te są skierowane, co w konsekwencji wywołuje efekt mrozący w odniesieniu do debaty publicznej. Powództwa typu SLAPP mogą wywierać odstraszący wpływ również na inne osoby, przeciwko którym mogą one zostać skierowane, przez co osoby te mogą zrezygnować z przysługującego im prawa do prowadzenia śledztw i ujawniania kwestii leżących w interesie publicznym. Taka sytuacja może z kolei wiązać się z ryzykiem stosowania autocenzury.

Powództwa typu SLAPP stanowią nadużycie postępowania sądowego i powodują niepotrzebne obciążenie sądów. Podmioty i osoby fizyczne wytaczające powództwa typu SLAPP mogą oprzeć je na różnych podstawach. Choć zarzuty dotyczą niejednokrotnie zniesławienia, mogą również odnosić się do naruszeń innych przepisów lub praw (np. przepisów w zakresie ochrony danych osobowych lub prywatności). Zarzuty te często łączy się z roszczeniami odszkodowawczymi/roszczeniami z czynu niedozwolonego, a niekiedy również z nakazami sądowymi (zakazującymi publikacji lub przynajmniej opóźniającymi publikację).

Powszechność powództw typu SLAPP została uznana za poważny problem w niektórych państwach członkowskich w kontekście sprawozdań na temat praworządności z 2020 r. i 2021 r.

Platforma Rady Europy propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy¹ także odnotowuje rosnącą liczbę zgłoszeń dotyczących poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa dziennikarzy i wolności mediów w Europie, w tym liczne przypadki zastraszania poprzez sądy. W sprawozdaniu rocznym z 2021 r. stowarzyszenia partnerskie platformy Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy podkreśliły znaczny wzrost liczby zgłoszeń związanych ze SLAPP zarejestrowanych w 2020 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, zarówno pod względem liczby zgłoszeń, jak i jurysdykcji państw członkowskich Rady Europy, których to dotyczy². Szerzej rzecz ujmując, informacje zgromadzone w europejskim monitorze pluralizmu mediów³ wskazują również na pogarszające się warunki pracy dziennikarzy. W 2021 r. w ramach projektu pilotażowego dotyczącego szybkiego reagowania w kwestii wolności mediów (Media Freedom Rapid Response, MFRR) odnotowano 439 zgłoszeń (dotyczących ataków na 778 osób lub

¹ Platforma Rady Europy od 2015 r. ułatwia zestawianie i rozpowszechnianie informacji na temat poważnych obaw dotyczących wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy w państwach członkowskich Rady Europy. Współpracujące organizacje partnerskie – zaproszone międzynarodowe organizacje pozarządowe i stowarzyszenia dziennikarzy – wysyłają zgłoszenia dotyczące naruszeń wolności mediów oraz publikują sprawozdania roczne na temat sytuacji w zakresie wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy w Europie. Od państw członkowskich Rady Europy oczekuje się podjęcia działań i rozwiązania zaistniałych problemów oraz poinformowania na platformie o środkach zastosowanych w odpowiedzi na zgłoszenia. Niski wskaźnik odpowiedzi ze strony państw członkowskich Rady Europy, wśród których są państwa członkowskie UE, świadczy o konieczności dalszych działań. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>

² W 2021 r. na [platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom) opublikowano 282 zgłoszenia, z których kilka dotyczyło przypadków zastraszania poprzez sądy, tj. oportunistycznego, arbitralnego lub uciążliwego stosowania przepisów, w tym przepisów dotyczących zniesławienia, zwalczania terroryzmu, bezpieczeństwa narodowego, chuligaństwa lub ekstremizmu. W sprawozdaniu rocznym z 2021 r. sporządzonym przez organizacje partnerskie platformy Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy zwrócono uwagę, że w 2020 r. nastąpił wzrost liczby zarówno zgłoszeń, jak i jurysdykcji państw członkowskich Rady Europy, których to dotyczy, w porównaniu z rokiem poprzednim [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom)

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

podmiotów związanych z mediami), w tym powództw typu SLAPP, w 24 państwach członkowskich UE na przestrzeni 12 miesięcy⁴.

Wprawdzie na temat zagrożeń związanych z wytoczeniem powództwa typu SLAPP wobec dziennikarzy i obrońców praw człowieka dostępnych jest więcej danych, ale inne podmioty zaangażowane w debatę publiczną, np. działacze związków zawodowych i nauczyciele akademicki, zmagają się z podobnymi problemami. Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego wielokrotnie zwracali uwagę na tę kwestię w ramach otwartych konsultacji publicznych.

Wiele powództw typu SLAPP wytacza się na szczeblu krajowym i nie pociągają one ze sobą skutków o charakterze transgranicznym. SLAPP niejednokrotnie mają jednak charakter transgraniczny – skutkuje to dodatkowym zwiększeniem stopnia złożoności postępowania i podwyższeniem jego kosztów, co sprawia, że wytoczenie powództwa wywiera jeszcze bardziej niekorzystny wpływ na pozwanych. Fakt, że treści publikowane w mediach internetowych są udostępniane ponad granicami poszczególnych jurysdykcji, może sprzyjać zjawisku wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum shopping*) i utrudniać skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz skuteczną współpracę sądową. W tym samym czasie przeciwko pozwany może toczyć się kilka postępowań sądowych w różnych jurysdykcjach. Zjawisko wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (lub „turystka sądowa” w sprawach o zniesławienie – ang. *libel tourism*) stanowi czynnik pogłębiający ten problem, a niektóre jurysdykcje są postrzegane jako bardziej przyjazne powodowi. Skutki wytoczenia takiego powództwa są jeszcze poważniejsze, jeżeli powództwo typu SLAPP zostaje wytoczone poza Unią Europejską.

Cel wniosku

Niniejszy wniosek stanowi jedno z działań, które przewidziano w europejskim planie działania na rzecz demokracji i które mają na celu wzmocnienie pluralizmu i wolności mediów w Unii Europejskiej. Inicjatywa ta obejmuje również obrońców praw człowieka, którzy odgrywają kluczową rolę w naszych demokracjach i którzy są w coraz większym stopniu narażeni na tego rodzaju stanowiące nadużycie formy nękania.

Celem wniosku jest zapewnienie ochrony osobom, przeciwko którym wytacza się powództwa typu SLAPP, a także zapobieżenie dalszemu szerzeniu się tego zjawiska w UE. Obecnie żadne z państw członkowskich nie dysponuje szczególnymi gwarancjami chroniącymi przed tego rodzaju postępowaniami, a zaledwie kilka państw członkowskich rozważa możliwość ustanowienia tego rodzaju gwarancji. Nie istnieją również ogólnounijne przepisy dotyczące SLAPP. Poprzez przyczynienie się wypracowania w UE wspólnego sposobu rozumienia pojęcia powództwa typu SLAPP i ustanowienie gwarancji proceduralnych, niniejszy wniosek ma zapewnić sądom skuteczne narzędzia pozwalające im radzić sobie z tego rodzaju powództwami, a jednocześnie wyposażyć osoby, przeciwko którym powództwa te są wytaczane, w instrumenty umożliwiające im obronę.

Proponowane gwarancje proceduralne mają zastosowanie w sprawach wywierających skutki o charakterze transgranicznym. Jak podkreślono powyżej, transgraniczny wymiar postępowań wszczynanych w wyniku wytoczenia powództwa typu SLAPP zwiększa poziom złożoności

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. Dane dotyczące 27 państw członkowskich UE przedstawiono w odrębnym zestawieniu informacji. 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

sprawy i sprawia, że pozwani muszą stawić czoła poważniejszym wyzwaniom. Kolejnym celem niniejszego wniosku jest ochrona obywateli Unii i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przed powództwami typu SLAPP wytaczanymi w państwach trzecich.

Zalecenie Komisji w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”)

Niniejszy wniosek dotyczący dyrektywy i zalecenie Komisji w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”)⁵, przyjęte jednocześnie, są względem siebie komplementarne i w pełni ze sobą spójne.

W zaleceniu zachęca się państwa członkowskie do dokonania przeglądu ich sytuacji krajowej, aby zagwarantować, że w ich mających zastosowanie ramach prawnych przewidziano gwarancje niezbędne do radzenia sobie z powództwami typu SLAPP przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych, uwzględniając prawo do wolności wypowiedzi, prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do ochrony danych osobowych i wartości demokratycznych. Państwa członkowskie zachęca się również do zawarcia w ich prawie krajowym gwarancji odnoszących się do spraw krajowych podobnych do gwarancji przewidzianych w instrumentach unijnych, które mają na celu przeciwdziałanie ewidentnie bezpodstawnym lub stanowiącym nadużycie postępowaniom w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych. Państwom członkowskim zaleca się m.in. zniesienie kar pozbawienia wolności w sprawach o zniesławienie, a także popieranie prowadzenia postępowań w tym zakresie na gruncie prawa administracyjnego lub cywilnego, a nie na gruncie prawa karnego, pod warunkiem że odpowiednie przepisy mają mniej represyjny skutek i że w przepisach prawa administracyjnego wykluczono możliwość stosowania jakichkolwiek form pozbawienia wolności.

W zaleceniu odniesiono się również do aspektów związanych ze szkoleniem przedstawicieli zawodów prawniczych i osób, przeciwko którym powództwa typu SLAPP mogą zostać potencjalnie wytoczone, aby zwiększyć ich wiedzę i umiejętności w zakresie skutecznego radzenia sobie z powództwami typu SLAPP, z podnoszeniem świadomości w szczególności w celu zapewnienia dziennikarzom i obrońcom praw człowieka możliwości stwierdzenia, że mają do czynienia z powództwem typu SLAPP, ze wspieraniem osób, przeciwko którym wytoczono powództwa typu SLAPP, (np. poprzez udzielanie im wsparcia finansowego lub pomocy prawnej) oraz z bardziej systematycznym monitorowaniem i gromadzeniem danych.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Europejski plan działania na rzecz demokracji

3 grudnia 2020 r. Komisja opublikowała europejski plan działania na rzecz demokracji⁶, w którym ogłosiła szereg działań służących wzmocnieniu wolności i pluralizmu mediów, w tym inicjatywę w dziedzinie SLAPP i zalecenie dotyczące bezpieczeństwa dziennikarzy, o którym mowa poniżej. Wspomniany plan stanowi ramową inicjatywę mającą na celu wzmocnienie pozycji obywateli i budowanie odporniejszych demokracji w całej UE.

⁵ C(2022)2428 z 27.4.2022.

⁶ COM(2020) 790 final z 3.12.2020.

Zalecenie w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej

Jak wspomniano w europejskim planie działania na rzecz demokracji, powództwa typu SLAPP są często wykorzystywane w połączeniu z groźbami dotyczącymi bezpieczeństwa fizycznego dziennikarzy. 16 września 2021 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej⁷.

Celem tego zalecenia jest zapewnienie wszystkim pracownikom sektora mediów bezpieczniejszych warunków pracy, wolnych od strachu i zastraszania, zarówno w internecie, jak i poza nim. Określono w nim działania, jakie państwa członkowskie powinny podjąć, aby zwiększyć bezpieczeństwo dziennikarzy. Wezwano w nim również do powołania niezależnych krajowych służb wsparcia, w tym telefonów zaufania, doradztwa prawnego, wsparcia psychologicznego i schronisk dla dziennikarzy i pracowników sektora mediów znajdujących się w sytuacji zagrożenia. W zaleceniu wezwano również do zwiększenia ochrony dziennikarzy podczas demonstracji i zwiększenia bezpieczeństwa w internecie oraz zapewnienia szczególnego wsparcia dziennikarzom.

Strategia na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta praw podstawowych”)

Niniejszy wniosek uzupełnia strategię na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych UE⁸ przyjętą 2 grudnia 2020 r. i jest w pełni zgodny z tą strategią. W strategii tej potwierdzono, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obrońcy praw człowieka mają podstawowe znaczenie dla zdrowej demokracji i społeczeństwa, którego członkowie mogą korzystać z przysługujących im praw podstawowych. Dlatego też przewidziano w niej działania służące m.in. wspieraniu i chronieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka. W strategii potwierdzono w szczególności, że w niektórych państwach członkowskich wspomniane podmioty borykają się z trudnościami obejmującymi kampanie oszczerstw, ataki fizyczne i werbalne, zastraszanie i nękanie, w tym za pośrednictwem SLAPP.

W strategii Komisja wezwała państwa członkowskie do promowania sprzyjającego i bezpiecznego środowiska działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka na ich terytorium, w tym na szczeblu lokalnym.

Przepisy przewidziane w niniejszym wniosku tworzą kolejny element, który przyczynia się do wzmocnienia praw podstawowych w Unii Europejskiej i wspiera realizację jednego z celów wyznaczonych w strategii.

Sprawozdania na temat praworządności

Sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r.⁹ i 2021 r.¹⁰ dostarczają dowodów na występowanie powództw typu SLAPP w Unii Europejskiej. W sprawozdaniach tych

⁷ C(2021) 6650 final z 16 września 2021 r.

⁸ COM(2020) 711 final z 2.12.2020.

⁹ COM(2020) 580 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>

¹⁰ COM(2021) 700 final, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r. Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>

podkreślono, że w niektórych państwach członkowskich dziennikarze i obrońcy praw człowieka coraz częściej doświadczają gróźb i ataków – zarówno fizycznych, jak i internetowych – w związku z ich publikacjami i pracą, które to groźby i ataki przybierają różne formy, w tym z wykorzystaniem SLAPP.

Dyrektywa o ochronie sygnalistów

Niniejszy wniosek nie ma wpływu na ochronę, jaką już zapewniają przepisy dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii¹¹, i jest w pełni zgodny z tą dyrektywą. Skuteczna ochrona sygnalistów przed działaniami odwetowymi ma zasadnicze znaczenie dla obrony interesu publicznego, a także zachowania „strażniczej” roli, jaką pełnią media w społeczeństwach demokratycznych, jako że sygnaliści są często ważnym źródłem informacji dla dziennikarstwa śledczego. Dyrektywa 2019/1937 zapewnia solidną ochronę osobom zgłaszającym informacje na temat naruszeń prawa Unii przed wszelkimi formami działań odwetowych, zarówno w kontekście związanym z pracą, jak i poza nim, w tym przed działaniami odwetowymi w formie postępowań, np. dotyczących zniesławienia, naruszenia poufności i ochrony danych osobowych. W sytuacjach objętych zakresem zarówno niniejszego wniosku, jak i dyrektywy 2019/1937, zastosowanie powinna mieć ochrona zapewniana w obu aktach.

Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024

Plan działania¹² przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy i pracowników mediów na całym świecie, gdyż przewiduje m.in. pracę nad warunkami sprzyjającymi wolności wypowiedzi oraz potępienie ataków i innych form nękania i zastraszania zarówno w internecie, jak i poza nim. Odniesiono się w nim do konkretnych zagrożeń, na jakie narażone są kobiety wykonujące zawód dziennikarza, konieczności zapewnienia, aby osoby nękane, zastraszane lub otrzymujące groźby były objęte wsparciem w ramach unijnych mechanizmów ochrony obrońców praw człowieka, oraz wspierania inicjatyw mediów. W planie działania wezwano organy państwowe do zapobiegania przypadkom takiej przemocy i ich potępienia oraz do stosowania skutecznych środków mających na celu położenie kresu bezkarności.

Zgodnie z planem działania ochrona dziennikarzy i obrońców praw człowieka jest głównym elementem zewnętrznych działań UE w zakresie praw człowieka i demokracji. Niniejszy wniosek jest pozostaje w synergii ze zdecydowanymi działaniami prowadzonymi przez UE na całym świecie w tym zakresie i zapewni dodatkowy impuls do dalszego ukierunkowanego wsparcia na rzecz obrońców praw człowieka i dziennikarzy stojących w obliczu powództw typu SLAPP.

Wytyczne UE w sprawie praw człowieka oraz wolności wypowiedzi w internecie i poza nim

W wytycznych¹³ wskazano, że UE będzie przeciwdziałać samowolnym atakom, masowemu nadużywaniu postępowań karnych i cywilnych, kampaniom oczerniającym oraz nadmiernym ograniczeniom, które skierowane są przeciwko dziennikarzom, osobom związanym z mediami, organizacjom pozarządowym i osobistościom znanym z mediów

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

¹² Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady – Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024, JOIN/2020/5 final.

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

społecznościowych i które mają na celu uniemożliwienie tym stowarzyszeniom i osobom swobodnego korzystania z przysługującego im prawa do wolności wypowiedzi.

Konwencja z Aarhus

Unia i jej państwa członkowskie są stronami Konwencji Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus”)¹⁴, w związku z czym na każdej ze stron tej konwencji spoczywają zarówno jej własne, jak i wspólne zobowiązania i obowiązki. W art. 3 ust. 8 konwencji na każdą ze stron nałożono wymóg zapewnienia, aby osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodnie z postanowieniami konwencji nie były w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane ani szykanowane. Objęcie obrońców środowiska zakresem niniejszego wniosku przyczynia się do wywiązywania się z tego międzynarodowego zobowiązania przyjętego przez Unię.

Komunikat w sprawie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku

W swoim komunikacie przyjętym 15 grudnia 2021 r. Komisja zobowiązała się do tego, że wniosek dotyczący przepisów przeciwko nadużyciom sądowym wymierzonym w dziennikarzy i obrońców praw obejmie obrońców środowiska¹⁵.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną niniejszego wniosku jest art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który zazwyczaj stanowi podstawę prawną współpracy sądowej w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne. Ściślej rzecz biorąc, podstawę prawną wniosku stanowi art. 81 ust. 2 lit. f) TFUE, który uprawnia Parlament Europejski i Radę do przyjmowania środków mających na celu zapewnienie „usuwania przeszkód utrudniających prawidłowy przebieg procedur cywilnych, wspierając w razie potrzeby zgodność zasad procedury cywilnej mających zastosowanie w państwach członkowskich”. Ponieważ powództwa typu SLAPP stanowią przeszkodę utrudniającą prawidłowy przebieg procedur cywilnych, Unia jest uprawniona do stanowienia na tej podstawie prawa obowiązującego w odniesieniu do spraw cywilnych mających skutki transgraniczne. Powództwa typu SLAPP stanowią nadużycie postępowania cywilnego, ponieważ ich celem nie jest zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, lecz nękanie i uciszanie pozwanych. Przewlekłe postępowania nakładają jednocześnie dodatkowe obciążenia na krajowe systemy sądowe.

Przepisy dotyczące wyroków wydanych w państwach trzecich zawarte w rozdziale V opierają się także na art. 81 ust. 2 lit. f) TFUE, ponieważ mają one charakter poboczny w stosunku do głównego celu niniejszego wniosku. Zapewniają one skuteczność przepisów niniejszego wniosku w kontekście przeciwdziałania ewidentnie bezpodstawnym lub stanowiącym nadużycie postępowaniom sądowym w związku z debatą publiczną poprzez uniemożliwianie wszczynania tego rodzaju postępowań przed sądami w państwach trzecich.

¹⁴ Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1).

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmożenia zwalczania przestępstw przeciwko środowisku, COM(2021) 814 final z 15.12.2021.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Powództwa typu SLAPP występują w wielu państwach członkowskich i stają się problemem ogólnounijnym. Jednocześnie żadne państwo członkowskie nie ustanowiło dotychczas szczególnych gwarancji służących przeciwdziałaniu SLAPP¹⁶. Chociaż, w zależności od prawa krajowego, niektóre istniejące gwarancje ogólne mogą być stosowane w celu przeciwdziałania SLAPP, takie gwarancje ogólne różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, a ich skuteczność w odniesieniu do SLAPP jest ograniczona. Ponadto istniejące obecnie rozbieżności w przepisach krajowego prawa procesowego stwarzają ryzyko nasilenia się zjawiska wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy i wszczynania szeregu postępowań sądowych w różnych jurysdykcjach UE. Zgromadzone dowody wskazują, że przepisy krajowego prawa procesowego cywilnego nie zawsze zapewniają możliwość skutecznego radzenia sobie z dodatkowymi komplikacjami wiążącymi się z postępowaniami transgranicznymi¹⁷. Ponadto rozbieżności w przepisach prawa krajowego sprawiają, że mało prawdopodobne jest, aby państwa członkowskie, działając samodzielnie, były w stanie skutecznie poradzić sobie z tym zjawiskiem lub zapewnić ogólną spójność przepisów w tym zakresie we wszystkich państwach członkowskich, aby zagwarantować równie wysoki standard ochrony w całej Unii.

Aby wyeliminować to ryzyko i uniknąć obciążenia sądów krajowych licznymi przewlekłymi, stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi, konieczne wydaje się ustanowienie minimalnych standardów w tym zakresie i zapewnienie zgodności mających zastosowanie w państwach członkowskich zasad procedury cywilnej służących przeciwdziałaniu SLAPP. Podjęcie działań na poziomie UE ułatwiłoby przeciwdziałanie w spójny sposób wytaczaniu i szerzeniu się powództw typu SLAPP na terytorium całej UE, a także zapewniłoby zbieżność podejść państw członkowskich do tego zjawiska¹⁸.

Podjęcie działań na poziomie UE wniosłoby również wartość dodaną dzięki wprowadzeniu gwarancji umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie powództwom typu SLAPP wytaczanym w państwach trzecich. Wspólne działanie państw członkowskich jest również konieczne, aby przeciwdziałać powództwom typu SLAPP wytaczanym w państwach trzecich, ponieważ w przeciwnym razie powodowie mogą podejmować próby wykorzystywania rozbieżności w systemach poszczególnych państw członkowskich, dążąc do tego, aby wyroki w następstwie powództwa typu SLAPP wydane w państwie trzecim, w którym najłatwiej jest je uzyskać, były uznawane i wykonywane w państwach członkowskich.

Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ proponuje się w nim wyłącznie ukierunkowane gwarancje, a działania legislacyjne są ograniczone do tego, co jest

¹⁶ IE, LT i MT zaproponowały lub rozważają zaproponowanie przepisów w celu rozwiązania tego problemu.

¹⁷ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G. i in., *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* [„Badanie oceniające przepisy krajowego prawa procesowego i krajowe praktyki procesowe, jeżeli chodzi o ich wpływ na swobodny przepływ orzeczeń oraz na równowagę i skuteczność ochrony procesowej zapewnianej konsumentom na podstawie unijnego prawa ochrony konsumentów: komponent 1: wzajemne zaufanie i swobodny przepływ orzeczeń”], Urząd Publikacji, 2017 r., <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, s. 31.

¹⁸ Kilka państw członkowskich (IE, LT i MT) ocenia obecnie potrzeby w zakresie zapewnienia ochrony przed SLAPP.

bezwzględnie konieczne, aby osiągnąć cele, których państwa członkowskie nie mogą osiągnąć, działając samodzielnie.

- **Proporcjonalność**

Działania na poziomie UE powinny być ukierunkowane i ograniczone do tego, co jest niezbędne w celu zapewnienia stosowania w państwach członkowskich spójnego podejścia do sytuacji transgranicznych. Wniosek opracowano w taki sposób, aby zachować zgodność z zasadą proporcjonalności. Z tego powodu proponuje się wyłącznie odpowiednio ukierunkowane gwarancje proceduralne. Opracowano je w taki sposób, aby zagwarantować wyłącznie to, co jest niezbędne w celu zapewnienia lepszego funkcjonowania transgranicznych postępowań cywilnych w przypadku powództw typu SLAPP, które stanowią poważne zagrożenie dla europejskiej demokracji i praworządności.

Proporcjonalność potwierdza również fakt, że wiele elementów mających na celu rozwiązanie problemu SLAPP zostanie przewidzianych jako środki o charakterze nielegislacyjnym w zaleceniu, a nie w drodze działań legislacyjnych.

- **Wybór instrumentu**

Wybrany instrumentem legislacyjnym jest dyrektywa, która zapewni wiążące i spójne gwarancje proceduralne w państwach członkowskich. Pozwoli to zapobiec rozbieżnościom w kwestii gwarancji, które występują obecnie między państwami członkowskimi i które mogą prowadzić do występowania transgranicznego zjawiska wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*). Jednocześnie wybór dyrektywy jako instrumentu prawnego pozwoli państwom członkowskim na dostosowanie konkretnych gwarancji proceduralnych do krajowego prawa cywilnego i procesowego, które nadal różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

Dyrektywę uzupełni instrument o charakterze nielegislacyjnym (zalecenie). Zapewnia to skuteczne połączenie działań o charakterze legislacyjnym i nielegislacyjnym.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami napłynęły uwagi i komentarze od szerokiego grona głównych zainteresowanych stron reprezentujących obywateli UE i spoza UE, organy krajowe, przedstawiciele zawodów prawniczych – w tym sędziów – nauczycieli akademickich, instytucje badawcze, organizacje pozarządowe oraz inne istotne grupy interesów.

W marcu 2021 r. w ramach konsultacji odbyły się dyskusje badawczo-technicznej grupy dyskusyjnej, w których uczestniczyła wybrana liczba uczestników reprezentujących cztery grupy, przeciwko którym są kierowane powództwa typu SLAPP, którzy zgodzili się podzielić swoimi osobistymi doświadczeniami, przedstawili przydatne spostrzeżenia na temat SLAPP i służyli pomocą w fazie przygotowawczej.

Dzięki otwartym konsultacjom publicznym¹⁹ w okresie od 4 października 2021 r. do 10 stycznia 2022 r. zebrano opinie obywateli, dziennikarzy, państw członkowskich, organizacji

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_pl

pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego, sędziów, przedstawicieli zawodów prawniczych oraz innych zainteresowanych stron na temat SLAPP oraz działań, które należy podjąć, aby rozwiązać ten problem w UE.

Ukierunkowane konsultacje z sędziami krajowymi, które przeprowadzono w okresie od 12 listopada 2021 r. do 10 stycznia 2022 r.²⁰ za pośrednictwem europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych, miały na celu uzyskanie bardziej szczegółowych informacji zwrotnych na temat identyfikacji powództw typu SLAPP, potencjalnych niedociągnięć proceduralnych, istniejących już (choć nie odnoszących się do SLAPP) krajowych środków ochrony, świadomości sędziów na temat SLAPP oraz ich potrzeb szkoleniowych.

Podczas spotkania technicznego z ekspertami z państw członkowskich w październiku 2021 r. zebrano spostrzeżenia dotyczące opinii państw członkowskich (w tym od niezależnych organów i władz państw członkowskich) na temat tego, czy i jakiego rodzaju działania na poziomie unijnym można byłoby podjąć, aby przeciwdziałać powództwom typu SLAPP, z jakich środków ochrony prawnej (ogólnych lub szczegółowych) i jakiego rodzaju wsparcia na szczeblu krajowym mogą obecnie korzystać podmioty i osoby, przeciwko którym są skierowane powództwa tego typu.

Zorganizowane w listopadzie 2021 r. warsztaty z udziałem wybranych zainteresowanych stron zapewniły forum do dyskusji na temat wymiaru powództw typu SLAPP, gromadzenia informacji, dyskusji i wypróbowywania możliwych rozwiązań.

W pracach przygotowawczych Komisji uwzględniono dowody zgromadzone przez Parlament Europejski podczas opracowywania sprawozdania z własnej inicjatywy w tej sprawie, które przyjęto pod koniec 2021 r.

Informacje zwrotne uzyskane od zainteresowanych stron, w szczególności w ramach otwartych konsultacji publicznych i podczas spotkania z zainteresowanymi stronami, potwierdziły silne poparcie dla ogólnounijnych działań – zarówno o charakterze legislacyjnym, jak i nielegislacyjnym – przeciwko powództwom typu SLAPP. Organizacje w całej UE donoszą o rosnącej liczbie powództw typu SLAPP w UE, w tym spraw transgranicznych. W opiniach wyrażonych w ramach konsultacji publicznych podkreślano również znaczenie szkolenia i podnoszenia świadomości na temat SLAPP, korzyści płynące z gromadzenia danych oraz potrzebę odpowiedniego monitorowania powództw tego typu.

Informacje zwrotne uzyskane w ramach konsultacji publicznych i podczas spotkania z zainteresowanymi stronami dostarczyły również istotnych dowodów potwierdzających występowanie tego zjawiska w UE, które zostały uwzględnione w dokumencie roboczym służb Komisji²¹ towarzyszącym niniejszemu wnioskowi.

Większość państw członkowskich zasygnalizowała poparcie dla działań UE przeciwko SLAPP, wskazując na potrzebę ochrony wolności wypowiedzi i informacji oraz wolności mediów przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między środkami ochrony przeciwko SLAPP a dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Niektóre państwa członkowskie wskazały na brak dowodów na występowanie powództw typu SLAPP, w szczególności o wymiarze transgranicznym, które jako zjawisko budziłoby niepokój w ich przypadku.

Ukierunkowane konsultacje z sędziami krajowymi ukazały brak definicji prawnej powództw typu SLAPP lub odnoszącego się w szczególności do SLAPP systemu gwarancji w państwach

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

²¹ SWD(2022)117 z 27.4.2022.

członkowskich respondentów, chociaż niektóre z istniejących krajowych gwarancji ogólnych można co do zasady stosować w postępowaniach wszczynanych w rezultacie wytoczenia powództwa typu SLAPP.

11 listopada 2021 r. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie z własnej inicjatywy na temat SLAPP²², w którym wezwał Komisję do przedstawienia kompleksowego pakietu środków przeciwdziałających SLAPP, w tym prawodawstwa.

Komisja zleciła również przeprowadzenie badań w celu lepszego zrozumienia tego zjawiska w UE, a także pierwszą analizę sytuacji w państwach członkowskich. Analiza ta dostarczyła spostrzeżeń na temat powództw typu SLAPP i ich przyczyn²³. Drugie badanie było bardziej szczegółowym badaniem porównawczym, w ramach którego szczegółowo oceniono aktualną sytuację w państwach członkowskich²⁴.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

W celu przygotowania inicjatywy na rzecz przeciwdziałania SLAPP w 2021 r. Komisja powołała grupę ekspertów²⁵. W skład tej grupy weszli nauczyciele akademicki, przedstawiciele zawodów prawniczych oraz przedstawiciele mediów i społeczeństwa obywatelskiego. Zadaniem grupy było zapewnienie prawnej wiedzy specjalistycznej na temat SLAPP, działanie jako platforma na poziomie unijnym umożliwiającą wymianę najlepszych praktyk i wiedzy oraz w miarę możliwości udzielanie pomocy podmiotom i osobom, przeciwko którym są skierowane powództwa typu SLAPP. Jesienią 2021 r. w ramach grupy ekspertów utworzono specjalną podgrupę legislacyjną, aby wesprzeć Komisję w opracowaniu wniosku ustawodawczego.

- **Dokument roboczy służb Komisji**

Niniejszemu wnioskowi towarzyszy dokument roboczy służb Komisji²⁶, w którym przedstawiono uzasadnienie, analizę oraz dostępne dowody stanowiące podstawę wniosku. Wnioskowi nie towarzyszy ocena skutków, ponieważ przewiduje on wyłącznie ukierunkowane gwarancje proceduralne i nie wygeneruje znaczących wymiernych kosztów. Wniosek zapewni natomiast sądom krajowym bardziej dostosowane środki umożliwiające powstrzymanie prób nadużywania postępowań sądowych oraz unikanie związanych z tym kosztów, które takie nadużycie może generować dla systemu sądowego. Ponieważ powództwa typu SLAPP stanowią zagrożenie dla praw podstawowych, takich jak prawo do wolności wypowiedzi i informacji, zasadnicze znaczenie ma podjęcie zdecydowanych i szybkich działań, aby zapobiec dalszemu rozprzestrzenianiu się w UE tego szkodliwego zjawiska, które pojawiło się stosunkowo niedawno, ale staje się coraz bardziej powszechne.

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego (2021/2036(INI)).

²³ Tekst dostępny pod adresem: 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

²⁵ [Grupa ekspertów](#) ds. przeciwdziałania SLAPP.

²⁶ SWD(2022)117 z 27.4.2022.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek wspiera ochronę praw podstawowych w Unii Europejskiej. Dziennikarze, obrońcy praw człowieka i inne grupy docelowe korzystające z proponowanych gwarancji proceduralnych odgrywają ważną rolę w demokracjach europejskich, w szczególności w kontekście zapewnienia poszanowania debaty publicznej, praw podstawowych, wartości demokratycznych, włączenia społecznego, ochrony środowiska i państwa prawnego. Jednocześnie prawo procesowe odgrywa zasadniczą rolę w zagwarantowaniu skuteczności praw podstawowych zgodnie z Kartą praw podstawowych.

Prawo do wolności wypowiedzi i informacji określone w art. 11 Karty praw podstawowych obejmuje prawo do posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Z uwagi na fakt, że nie jest to prawo absolutne, wszelkie jego ograniczenia muszą być przewidziane ustawą, szanować istotę tego prawa i być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób (art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych).

Jednocześnie wniosek zapewnia równowagę między dostępem do wymiaru sprawiedliwości zagwarantowanym w art. 47 Karty praw podstawowych oraz prawami osobistymi lub prawami do prywatności na mocy art. 7 i 8 tej karty a ochroną wolności wypowiedzi i informacji. Gwarancje proceduralne są starannie ukierunkowane i pozostawiają sądowi wystarczającą swobodę w indywidualnych przypadkach, aby można było zachować delikatną równowagę między szybkim oddaleniem ewidentnie bezpodstawnych roszczeń a skutecznym dostępem do wymiaru sprawiedliwości.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek nie będzie mieć wpływu na budżet Unii Europejskiej.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komisja ma obowiązek ułatwić wdrażanie dyrektywy w państwach członkowskich, udzielając pomocy w transpozycji w celu zapewnienia sprawnego wdrażania w państwach członkowskich, organizując co najmniej jedno warsztaty poświęcone transpozycji, a także organizując dwustronne spotkania, w tym na żądanie państw członkowskich. Państwa członkowskie zostaną również wezwane do zgłaszania swoich krajowych środków transpozycji.

Funkcjonowanie dyrektywy zostanie poddane przeglądowi 5 lat po rozpoczęciu jej stosowania.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

W przypadku tego wniosku nie ma potrzeby przedstawiania specjalnych dokumentów wyjaśniających.

Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

Dyrektywa składa się z czterech odrębnych głównych części: wspólne przepisy dotyczące gwarancji proceduralnych (rozdział II), wczesne oddalenie ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym (rozdział III), środki ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie (rozdział IV) oraz ochrona przed

orzeczeniami wydanymi w państwach trzecich (rozdział V). Zakres przepisów zawartych w rozdziałach I i VI jest horyzontalny.

Rozdział I Przepisy ogólne: rozdział ten zawiera przepisy dotyczące przedmiotu i zakresu stosowania instrumentu, kilka definicji oraz przepis, w którym określono, kiedy uznaje się, że sprawa ma skutki transgraniczne do celów dyrektywy.

W art. 1 wskazano przedmiot oraz wyjaśniono, że szczególne gwarancje przewidziane w dyrektywie mają na celu przeciwdziałanie ewidentnie bezpodstawnym lub stanowiącym nadużycie postępowaniom sądowym w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych wszczynanym zarówno przeciwko osobom fizycznym, jak i prawnym w związku z ich zaangażowaniem w debatę publiczną, w szczególności przeciwko dziennikarzom i obrońcom praw człowieka.

W art. 2 określono zakres przedmiotowy dyrektywy, która ma zastosowanie do spraw o charakterze cywilnym lub handlowym o skutkach transgranicznych niezależnie od rodzaju sądu. Obejmuje to powództwa cywilne wnoszone w postępowaniach karnych, ale również środki tymczasowe i środki zabezpieczające, powództwa wzajemne lub inne szczególne rodzaje środków ochrony prawnej dostępne w ramach innych instrumentów. Podobnie jak w przypadku innych unijnych instrumentów dotyczących postępowań cywilnych i handlowych, z zakresu wyłączono sprawy skarbowe, celne i administracyjne lub sprawy dotyczące odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej. Pojęcie wykonywania władzy publicznej obejmuje roszczenia wobec urzędników działających w imieniu państwa oraz odpowiedzialność za działania organów publicznych, w tym odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych. Pozwów skierowanych przeciwko organom publicznym nie należy w związku z tym uznawać za SLAPP.

Art. 3 zawiera definicję debaty publicznej, sprawy leżącej w interesie publicznym oraz stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej.

Debatę publiczną definiuje się szeroko jako dowolne oświadczenie lub działanie wyrażone lub zrealizowane w ramach:

- 1) wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji, w tym tworzenia, wystawiania, reklamowania lub innego promowania komunikatów, publikacji lub utworów o charakterze dziennikarskim, politycznym, naukowym, akademickim, artystycznym, komentatorskim lub satyrycznym, a także działania przygotowawcze, wspierające lub wspomagające bezpośrednio związane z takimi oświadczeniami lub działaniami;
- 2) wykonywania prawa do wolności zrzeszania się i pokojowego gromadzenia się, takie jak organizowanie działań lobbingsowych, demonstracji i protestów lub działań wynikających z wykonywania prawa do dobrej administracji i prawa do skutecznego środka odwoławczego, takich jak składanie skarg, petycji lub skarg administracyjnych i powództw, lub udział w wyżej wymienionych działaniach, udział w wysłuchaniach publicznych, a także działania przygotowawcze, wspierające lub wspomagające bezpośrednio związane z takimi oświadczeniami lub działaniami.

Deбата publiczna obejmuje ponadto inne działania mające na celu informowanie opinii publicznej lub wywieranie na nią wpływu lub wspieranie działań realizowanych przez społeczeństwo, w tym działania podejmowane przez jakikolwiek podmiot prywatny lub publiczny w związku z kwestią leżącą w interesie publicznym, takie jak organizowanie badań, sondaży, kampanii lub wszelkich innych działań zbiorowych lub uczestnictwo w nich, a także

działania przygotowawcze, wspierające lub wspomagające bezpośrednio związane z takimi działaniami. Do działań przygotowawczych zaliczają się na przykład wywiady prowadzone przez dziennikarza śledczego lub nauczyciela akademickiego na potrzeby przygotowania oświadczenia lub informacje zgromadzone przez obrońcę środowiska. Zakres pojęcia powinien obejmować działania wspierające i wspomagające, ponieważ powodowie mogą wnioskować o wszczęcie postępowania sądowego również przeciwko podmiotom świadczącym niezbędne usługi wspierające lub wspomagające, takie jak usługi połączeń internetowych lub usługi poligraficzne, aby w sposób pośredni ograniczyć wolność wypowiedzi podmiotu, przeciwko któremu jest w rzeczywistości skierowane powództwo typu SLAPP. Takie działania przygotowawcze, wspierające lub wspomagające muszą mieć bezpośredni i nieodłączny związek z danym oświadczeniem lub działaniem.

Z drugiej strony debata publiczna nie powinna zazwyczaj obejmować komercyjnej działalności reklamowej i marketingowej (wypowiedzi o charakterze handlowym).

Sprawę leżącą w interesie publicznym definiuje się również szeroko w odniesieniu do wszelkich kwestii, które mają wpływ na społeczeństwo w takim stopniu, że mogą one z uzasadnionych względów wzbudzić jego zainteresowanie, w takich dziedzinach, jak na przykład zdrowie publiczne, bezpieczeństwo, środowisko, klimat lub korzystanie z praw podstawowych.

Definicja **stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej** odnosi się do postępowań sądowych wszczynanych w związku z debatą publiczną, które są w całości lub częściowo bezpodstawne, a ich głównym celem jest uniemożliwianie lub ograniczanie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną.

Niewyczerpujący wykaz obejmuje najczęstsze oznaki nadużycia, takie jak nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa lub jego części, fakt wszczęcia przez powoda lub podmioty powiązane wielu postępowań w związku z podobnymi sprawami lub zastraszanie, nękanie lub groźby ze strony powoda lub jego przedstawicieli.

Postępowania sądowe stanowiące nadużycie często obejmują taktyki procesowe stosowane w złej wierze, takie jak opóźnianie postępowań, narażanie pozwanego na nieproporcjonalnie wysokie koszty postępowania lub wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy. Takie taktyki, stosowane przez powoda w celach innych niż uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, często – chociaż nie zawsze – są połączone z różnymi formami zastraszania, nękania lub gróźb przed rozpoczęciem postępowania lub w jego toku mającymi na celu utrudnienie debaty publicznej.

W **art. 4** określono, kiedy uznaje się, że sprawa ma skutki transgraniczne.

Do celów niniejszej dyrektywy uznaje się, że sprawa ma skutki transgraniczne, chyba że obie strony mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę, co oznacza, że przyjmuje się, że sprawa ma charakter wyłącznie krajowy.

Nawet jeśli obie strony postępowania mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę, uznaje się jednak, że sprawa ma skutki transgraniczne w dwóch innych rodzajach sytuacji.

- 1) Pierwsza sytuacja to taka, w której określony akt udziału w debacie publicznej w odniesieniu do sprawy leżącej w interesie publicznym będącej przedmiotem zainteresowania, jest istotny dla więcej niż jednego państwa członkowskiego. Obejmuje to na przykład debatę publiczną w ramach wydarzeń organizowanych przez instytucje Unii, np. występowanie w wysłuchaniach publicznych lub oświadczenia lub działania dotyczące kwestii mających szczególne znaczenie dla

więcej niż jednego państwa członkowskiego, takich jak zanieczyszczenie transgraniczne lub zarzuty dotyczące prania pieniędzy z potencjalnym elementem transgranicznym.

- 2) Druga sytuacja, w której sprawę należy uznać za mającą skutki transgraniczne, występuje wówczas, gdy powód lub podmioty powiązane wszczęły równoległe lub wcześniejsze postępowanie sądowe przeciwko tym samym lub powiązanym pozwany w innym państwie członkowskim.
- 3) W tych dwóch rodzajach sytuacji uwzględnia się szczególny kontekst powództw typu SLAPP.

Rozdział II Wspólne przepisy dotyczące gwarancji proceduralnych: Rozdział ten zawiera przepisy horyzontalne odnoszące się do wniosków o zastosowanie gwarancji proceduralnych, ich treści i innych cech formalnych.

Na podstawie **art. 5** można złożyć wniosek o zastosowanie różnych rodzajów gwarancji proceduralnych:

- a) zabezpieczenia zgodnie z art. 8;
- b) wczesnego oddalenia ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym zgodnie z rozdziałem III;
- c) środków ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie zgodnie z rozdziałem IV.

Opis charakteru oświadczenia lub działania jako aktu udziału w debacie publicznej powinien wprawdzie stanowić wymóg dopuszczalności, ale opis dowodów potwierdzających należy uznać za właściwy, jeżeli żadne dowody nie zostały jeszcze przedstawione przez głównego powoda lub nie są w inny sposób dostępne dla sądu. Państwa członkowskie mogą określić, że sąd rozpoznający sprawę z urzędu może zastosować takie same środki na każdym etapie postępowania.

Art. 6 dotyczy późniejszych zmian powództwa lub pism procesowych przez powodów, którzy celowo wycofują lub zmieniają powództwo lub pisma procesowe, aby uniknąć zasądzenia kosztów na rzecz strony wygranej. Taka strategia prawna może pozbawić sąd uprawnienia do uznania, że postępowanie sądowe ma charakter nadużycia, pozostawiając pozwanego bez możliwości uzyskania zwrotu kosztów proceduralnych. Przepis zapewnia, aby wszelkie późniejsze zmiany powództw lub pism procesowych wprowadzone przez powoda, w tym cofnięcie powództwa, nie miały wpływu na możliwość uznania przez sąd rozpoznający sprawę, że postępowanie sądowe stanowi nadużycie, oraz zasądzenia kosztów, odszkodowań lub kar.

Art. 7 stanowi, że sąd rozpoznający sprawę może zezwolić organizacjom pozarządowym chroniącym lub propagującym prawa osób zaangażowanych w debatę publiczną na udział w postępowaniu w celu wsparcia pozwanego albo przekazania informacji. Państwa członkowskie powinny uregulować wymogi proceduralne interwencji, w tym potencjalnie terminy, zgodnie z przepisami procesowymi obowiązującymi w sądzie rozpoznającym sprawę.

Art. 8 zawiera przepisy uprawniające sąd do zobowiązania powoda do zapewnienia zabezpieczenia na poczet kosztów proceduralnych lub kosztów proceduralnych i odszkodowania, w przypadku gdy sąd uzna, że nawet jeżeli pozew nie jest ewidentnie bezpodstawny, istnieją elementy wskazujące na nadużycie procedury, a szanse powodzenia w postępowaniu głównym są niewielkie.

Rozdział III Wczesne oddalenie ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym: Przedmiotem tego rozdziału są wymogi i gwarancje proceduralne dotyczące wczesnego oddalenia ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym.

Art. 9 stanowi, że wczesne oddalenie powództwa następuje wówczas, gdy powództwo wniesione przeciwko pozwanemu jest w całości lub w części ewidentnie bezpodstawne. Jeżeli powództwo główne zostanie oddalone na późniejszym etapie postępowania zwykłego, pozwany nadal może korzystać z innych środków ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie, w przypadku gdy elementy nadużycia zostaną już stwierdzone.

Art. 10 stanowi, że jeśli pozwany złożył wniosek o wczesne oddalenie powództwa, postępowanie główne zostaje zawieszone do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie tego wniosku. Zawieszenie postępowania wszczętego przez powoda zapewnia wstrzymanie czynności procesowych, a tym samym zmniejsza koszty proceduralne pozwanego. Aby zawieszenie nie miało wpływu na skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, powinno ono mieć charakter tymczasowy i obowiązywać wyłącznie do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie wniosku, która nie podlega już kontroli sądowej.

Art. 11 określa wymóg, aby wniosek o wczesne oddalenie był rozpatrywany w trybie przyspieszonym, z uwzględnieniem okoliczności sprawy oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego i prawa dostępu do bezstronnego sądu. Aby zapewnić sprawny przebieg postępowania w trybie przyspieszonym, państwa członkowskie mogą wyznaczyć terminy na przeprowadzenie rozpraw lub podjęcie przez sąd decyzji. Mogą także przyjąć systemy podobne do procedur dotyczących środków tymczasowych.

W **art. 12** wprowadza się specjalny przepis dotyczący ciężaru dowodu: jeśli pozwany złożył wniosek o wczesne oddalenie powództwa, wskazując, że oświadczenie lub działanie stanowi akt udziału w debacie publicznej, to na powodzie spoczywa obowiązek udowodnienia, że powództwo nie jest ewidentnie bezpodstawne. Nie stanowi to ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, biorąc pod uwagę, że na powodzie spoczywa ciężar dowodu w odniesieniu do tego powództwa i aby uniknąć wczesnego oddalenia powództwa, musi on jedynie spełnić znacznie niższy stopień wykazania, że powództwo nie jest ewidentnie bezpodstawne.

Art. 13 stanowi, że od decyzji o wczesnym oddaleniu lub odmowie wczesnego oddalenia powinno przysługiwać odwołanie.

Rozdział IV Środki ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie: Rozdział ten zawiera przepisy dotyczące zasądzania kosztów, odszkodowań i kar.

Art. 14 stanowi, że powód, który wszczął stanowiące nadużycie postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej, może zostać obciążony wszystkimi kosztami postępowania, w tym pełnymi kosztami zastępstwa procesowego poniesionymi przez pozwanego, chyba że koszty te są nadmierne.

Art. 15 przewiduje, że każda osoba fizyczna lub prawna, która poniosła szkodę w wyniku stanowiącego nadużycie postępowania sądowego zmierzającego do stłumienia debaty publicznej, może dochodzić odszkodowania i uzyskać pełne odszkodowanie za tę szkodę. Dotyczy to zarówno szkody materialnej, jak i niematerialnej. Szkada materialna obejmuje na przykład honoraria adwokacie – jeśli nie podlegają one zwrotowi jako koszty – koszty podróży i koszty opieki medycznej (na przykład koszty pomocy psychologicznej), w przypadku gdy są one przyczynowo związane z postępowaniem sądowym. Koszty przedsądowe należy uznać za szkody materialne, jeżeli nie są one zaliczane do kosztów zgodnie z prawem krajowym. Do szkód niematerialnych należą różne formy szkód

fizycznych lub psychologicznych. Są to na przykład ból i cierpienie lub niepokój emocjonalny związane z postępowaniem sądowym, pogorszenie sytuacji życiowej lub relacji z innymi osobami, nadszarpnięcie reputacji oraz ogólnie wszelkie szkody niemajątkowe.

Art. 16 przewiduje możliwość nałożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar na stronę, która wszczęła stanowiące nadużycie postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej. Głównym celem tego przepisu jest powstrzymanie potencjalnych powodów przed angażowaniem się w stanowiące nadużycie postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej. Kary będą płacone na rzecz państw członkowskich.

Rozdział V Ochrona przed orzeczeniami wydanymi w państwach trzecich: Rozdział ten określa środki ochrony prawnej chroniące pozwanego przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie wszczynanymi przed sądami państw trzecich.

W **art. 17** przewidziano wymóg zapewnienia przez państwa członkowskie odmowy uznania i wykonania orzeczenia, które zostało wydane w państwie trzecim w postępowaniu sądowym w związku z udziałem debacie publicznej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim, ze względu na wyraźną sprzeczność takiego uznania i wykonania z porządkiem publicznym (*ordre public*), w przypadku gdy postępowanie to zostałoby uznane za ewidentnie bezpodstawne lub stanowiące nadużycie, gdyby zostało wszczęte przed sądami państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie lub wykonanie, a sądy te zastosowałyby prawo tego państwa członkowskiego.

Art. 18 wprowadza dodatkowy środek ochrony przed orzeczeniem wydanym w państwie trzecim, stanowiąc, że w przypadku gdy przeciwko osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim wszczęto przed sądem państwa trzeciego stanowiące nadużycie postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej, osoba ta może dochodzić odszkodowania za szkody i koszty poniesione w związku z postępowaniem przed sądem państwa trzeciego, niezależnie od miejsca zamieszkania lub siedziby powoda w postępowaniu w państwie trzecim. Przepis ten stanowi nową szczególną podstawę jurysdykcji w celu zapewnienia, aby osoby, przeciwko którym wytacza się postępowania sądowe stanowiące nadużycie i które mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w Unii Europejskiej, dysponowały skutecznym środkiem ochrony prawnej dostępnym w Unii przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie wszczynanymi przed sądem państwa trzeciego.

Rozdział VI Przepisy końcowe: Rozdział ten zawiera przepisy dotyczące związku dyrektywy z konwencją z Lugano, przeglądu stosowania dyrektywy, transpozycji do prawa krajowego, wejścia w życie oraz państw członkowskich jako adresatów.

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 81 ust. 2 lit. f),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Unia opiera się na takich wartościach, jak: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.
- (2) Art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta praw podstawowych”) przewiduje się między innymi prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), prawo do ochrony danych osobowych (art. 8), prawo do wolności wypowiedzi i informacji, które obejmuje poszanowanie wolności i pluralizmu mediów (art. 11), oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47).
- (3) Prawo do wolności wypowiedzi i informacji określone w art. 11 Karty praw podstawowych obejmuje prawo do posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Artykułowi 11 Karty praw podstawowych należy nadać znaczenie i zakres odpowiadającego mu art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka dotyczącego wolności wypowiedzi i informacji w myśl wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
- (4) Celem niniejszej dyrektywy jest zapewnienie ochrony osobom fizycznym i prawnym, które angażują się w debatę publiczną w sprawach leżących w interesie publicznym, w szczególności dziennikarzom i obrońcom praw człowieka, przed postępowaniami sądowymi, które są wszczynane przeciwko nim, aby zniechęcić ich do debaty publicznej (często określanymi również mianem „strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej” lub „SLAPP”).
- (5) Dziennikarze odgrywają ważną rolę w ułatwianiu debaty publicznej oraz w przekazywaniu i otrzymywaniu informacji, opinii i idei. Istotne jest zapewnienie im przestrzeni niezbędnej do tego, aby mogli wносить wkład do otwartej, wolnej i uczciwej

debaty oraz by mogli zwalczać dezinformację, manipulację informacjami i ingerencje w informację. Dziennikarze powinni mieć możliwość skutecznego prowadzenia swoich działań, aby zapewnić obywatelom dostęp do pluralizmu poglądów w demokracjach europejskich.

- (6) W szczególności dziennikarze śledczy odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, korupcji i ekstremizmu. Ich praca wiąże się ze szczególnie wysokim ryzykiem, a oni sami coraz częściej doświadczają ataków i nękania. Niezbędny jest solidny system gwarancji, który umożliwi im pełnienie zasadniczej roli strażników w sprawach leżących w uzasadnionym interesie publicznym.
- (7) obrońcy praw człowieka także odgrywają ważną rolę w demokracjach europejskich, szczególnie jeżeli chodzi o zapewnienie poszanowania praw podstawowych, wartości demokratycznych, włączenia społecznego, ochrony środowiska i państwa prawnego. Powinni oni mieć możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym oraz prawo do wyrażania swoich poglądów w kwestiach politycznych i w procesach decyzyjnych bez obaw przed zastraszaniem. obrońcy praw człowieka to osoby lub organizacje zaangażowane w obronę praw podstawowych i wielu innych praw, takich jak prawa związane ze środowiskiem i klimatem, prawa kobiet, prawa osób LGBTIQ, prawa osób wywodzących się z mniejszości rasowych lub etnicznych, prawa pracownicze i wolności wyznania. Inni uczestnicy debaty publicznej, tacy jak nauczyciele akademicki i badacze, również wymagają odpowiedniej ochrony.
- (8) Prawidłowo funkcjonująca i rozwijająca się demokracja wymaga, aby ludzie mogli aktywnie uczestniczyć w debacie publicznej bez nieuprawnionej ingerencji ze strony organów publicznych lub innych potężnych grup interesu. Aby uczestnictwo mogło być znaczące, ludzie powinni mieć dostęp do wiarygodnych informacji, które umożliwią im wyrobienie sobie własnych opinii i kierowanie się własnym osądem w przestrzeni publicznej, w której można swobodnie wyrażać różne poglądy.
- (9) Dla wspierania takiego otoczenia istotna jest ochrona dziennikarzy i obrońców praw człowieka przed postępowaniami sądowymi zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej. Takie postępowanie sądowe nie są wszczynane na potrzeby dostępu do wymiaru sprawiedliwości, lecz w celu stłumienia debaty publicznej zwykle z zastosowaniem nękania i zastraszania.
- (10) Powództwa typu SLAPP są zazwyczaj wszczynane przez wpływowe podmioty, np. osoby fizyczne, grupy lobbystyczne, korporacje i organy państwowe. Często występuje przy tym nierównowaga sił między stronami – powód ma silniejszą pozycję finansową lub polityczną niż pozwany. Chociaż nie jest to niezbędny element takich spraw, to nierównowaga sił, jeśli występuje, znacznie zwiększa szkodliwe skutki, a także efekty mrożące postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej.
- (11) Postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej mogą mieć negatywny wpływ na wiarygodność i reputację dziennikarzy i obrońców praw człowieka oraz wyczerpywać ich zasoby finansowe i zasoby innego rodzaju. Ze względu na takie postępowania może dojść do opóźnienia lub całkowitego uniemożliwienia publikacji informacji na temat sprawy leżącej w interesie publicznym. Czas trwania postępowań i presja finansowa mogą mieć efekt mrozący na dziennikarzy i obrońców praw człowieka. Występowanie takich praktyk może mieć zatem odstraszający wpływ na ich pracę, przyczyniając się do autocenzury ze względu

na ewentualne przyszłe postępowania sądowe, co prowadzi do osłabienia debaty publicznej ze szkodą dla całego społeczeństwa.

- (12) Osoby, wobec których prowadzone są postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej, mogą stać w obliczu wielu postępowań jednocześnie, czasami wszczynanych w kilku jurysdykcjach. Postępowania wszczęte w jurysdykcji jednego państwa członkowskiego przeciwko osobie zamieszkałej w innym państwie członkowskim są zazwyczaj bardziej złożone i kosztowne dla pozwanego. Powodowie w postępowaniach sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej mogą również wykorzystywać narzędzia proceduralne w celu wydłużenia czasu trwania i zwiększenia kosztów postępowania oraz wytaczać powództwa w jurysdykcji, którą uważają za sprzyjającą ich sprawie, a nie w sądzie najwłaściwszym do jej rozpatrzenia. Takie praktyki powodują także zbędne i szkodliwe obciążenie krajowych systemów sądowych.
- (13) Gwarancje przewidziane w niniejszej dyrektywie powinny mieć zastosowanie do każdej osoby fizycznej lub prawnej ze względu na jej zaangażowanie w debatę publiczną. Powinny one także chronić osoby fizyczne lub prawne, które na gruncie zawodowym albo osobistym udzielają wsparcia i pomocy innej osobie w celach mających bezpośredni związek z debatą publiczną w sprawie leżącej w interesie publicznym lub dostarczają towary bądź świadczą usługi na potrzeby realizacji tych celów. Dotyczy to na przykład dostawców usług internetowych, wydawnictw lub drukarni, które stoją w obliczu postępowania sądowego lub są zagrożone postępowaniem sądowym za świadczenie usług na rzecz osoby, wobec której prowadzone jest postępowanie sądowe.
- (14) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do każdego powództwa lub działania prawnego o charakterze cywilnym lub handlowym o skutkach transgranicznych niezależnie od rodzaju sądu. Obejmuje to powództwa cywilne wnoszone w postępowaniach karnych, a także środki tymczasowe i środki zabezpieczające, powództwa wzajemne lub inne szczególne rodzaje środków ochrony prawnej dostępne w ramach innych instrumentów.
- (15) Dyrektywa nie ma zastosowania do roszczeń wynikających z odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej (*acta iure imperii*) i roszczeń wobec urzędników działających w imieniu państwa oraz odpowiedzialności za działania organów publicznych, w tym odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych.
- (16) Przez debatę publiczną należy rozumieć dowolne oświadczenie lub działanie osoby fizycznej lub prawnej wyrażone lub realizowane w ramach wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji w sprawie leżącej w interesie publicznym, takie jak tworzenie, wystawianie, reklamowanie lub inne promowanie komunikatów, publikacji lub utworów o charakterze dziennikarskim, politycznym, naukowym, akademickim, artystycznym, komentatorskim lub satyrycznym, a także wszelkie działania przygotowawcze bezpośrednio związane z takimi oświadczeniami lub działaniami. Może ona obejmować również działania dotyczące wykonywania prawa do wolności zrzeszania się i pokojowego gromadzenia się, takie jak organizowanie działań lobbingsowych, demonstracji i protestów lub działań wynikających z wykonywania prawa do dobrej administracji i prawa do skutecznego środka odwoławczego, takich jak składanie skarg, petycji lub skarg administracyjnych i powództw oraz udział w wyżej wymienionych działaniach, a także udział w wysłuchaniach publicznych. Debata publiczna powinna także obejmować działania przygotowawcze, wspierające

lub wspomagające, które mają bezpośredni i nieodłączny związek z danym oświadczeniem lub działaniem i które stały się przedmiotem dążeń do stłumienia debaty publicznej. Ponadto debata publiczna może obejmować inne działania mające na celu informowanie opinii publicznej lub wywieranie na nią wpływu lub wspieranie działań realizowanych przez społeczeństwo, w tym działania podejmowane przez jakikolwiek podmiot prywatny lub publiczny w związku z kwestią leżącą w interesie publicznym, takie jak organizowanie badań, sondaży, kampanii lub innych działań zbiorowych lub uczestnictwo w nich.

- (17) Debata publiczna nie powinna zazwyczaj obejmować komercyjnej działalności reklamowej i marketingowej, która na ogół nie jest realizowana w ramach wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji.
- (18) Pojęcie sprawy leżącej w interesie publicznym powinno obejmować także jakość, bezpieczeństwo lub inne istotne aspekty towarów, produktów lub usług, jeśli sprawy te mają znaczenie dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa, środowiska, klimatu lub korzystania z praw podstawowych. Czysto indywidualny spór między konsumentem a producentem lub usługodawcą w sprawie towaru, produktu lub usługi powinien być uwzględniony wyłącznie wówczas, gdy sprawa ma znamiona interesu publicznego, na przykład dotyczy produktu lub usługi, które nie spełniają norm środowiskowych lub norm bezpieczeństwa.
- (19) Działania osoby lub podmiotu prowadzone na oczach opinii publicznej lub w interesie publicznym także stanowią sprawy leżące w interesie publicznym, które mogą z uzasadnionych względów wzbudzić zainteresowanie społeczeństwa. Uzasadniony interes nie występuje jednak w przypadku, gdy wyłącznym celem oświadczenia lub działania dotyczącego takiej osoby lub takiego podmiotu jest zaspokojenie ciekawości określonej publiczności w odniesieniu do szczegółów życia prywatnego danej osoby.
- (20) Postępowania sądowe stanowiące nadużycie zazwyczaj obejmują taktyki procesowe stosowane w złej wierze, takie jak opóźnianie postępowań, narażanie pozwanego na nieproporcjonalnie wysokie koszty postępowania lub wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*). Tego rodzaju taktyki są stosowane przez powoda w celach innych niż uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Często – chociaż nie zawsze – są one połączone z różnymi formami zastraszania, nękania lub gróźb.
- (21) Transgraniczny wymiar postępowań wszczynanych w rezultacie wytoczenia powództwa typu SLAPP zwiększa poziom złożoności sprawy i sprawia, że pozwani muszą stawić czoła poważniejszym wyzwaniom, ponieważ muszą radzić sobie z postępowaniami w innych jurysdykcjach, czasami w wielu jurysdykcjach jednocześnie. To z kolei prowadzi do dodatkowych kosztów i obciążeń o jeszcze bardziej negatywnych skutkach.
- (22) Należy uznać, że sprawa ma skutki transgraniczne, chyba że obie strony mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę. Nawet w przypadku gdy obie strony mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę, należy uznać, że sprawa ma skutki transgraniczne w dwóch innych rodzajach sytuacji. Pierwsza sytuacja to taka, w której określony akt udziału w debacie publicznej w odniesieniu do sprawy leżącej w interesie publicznym będącej przedmiotem zainteresowania, jest istotny dla więcej niż jednego państwa członkowskiego. Obejmuje to na przykład debatę publiczną w ramach wydarzeń organizowanych przez instytucje Unii, np. występowanie w wysłuchaniach publicznych lub oświadczenia lub działania dotyczące

kwestii mających szczególne znaczenie dla więcej niż jednego państwa członkowskiego, takich jak zanieczyszczenie transgraniczne lub zarzuty dotyczące prania pieniędzy z potencjalnym elementem transgranicznym. Druga sytuacja, w której sprawę należy uznać za mającą skutki transgraniczne, występuje wówczas, gdy powód lub podmioty powiązane wszczęły równoległe lub wcześniejsze postępowanie sądowe przeciwko tym samym lub powiązanym pozwany w innym państwie członkowskim. W tych dwóch rodzajach sytuacji uwzględnia się szczególnie kontekst powództw typu SLAPP.

- (23) Pozwani powinni mieć możliwość złożenia wniosku o następujące gwarancje procesowe: wniosku o zabezpieczenie na pokrycie kosztów proceduralnych lub kosztów proceduralnych i odszkodowania, wniosku o wczesne oddalenie ewidentnie bezpodstawnego postępowania sądowego, wniosku o środki ochrony przed postępowaniem sądowym stanowiącym nadużycie (zasądzenie kosztów, odszkodowania i kar) lub o wszystkie te gwarancje jednocześnie.
- (24) W przypadku niektórych stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej powodowie celowo wycofują lub zmieniają powództwa lub pisma procesowe, aby uniknąć zasądzenia kosztów na rzecz strony wygranej. Taka strategia prawna może pozbawić sąd uprawnienia do uznania, że postępowanie sądowe ma charakter nadużycia, pozostawiając pozwanego bez możliwości uzyskania zwrotu kosztów proceduralnych. Takie wycofanie lub zmiany nie powinny zatem mieć wpływu na możliwość nałożenia przez sądy rozpoznające sprawę środków ochrony przeciwko postępowaniom sądowym stanowiącym nadużycie.
- (25) Jeżeli powództwo główne zostanie oddalone na późniejszym etapie w postępowaniu zwykłym, pozwany nadal może korzystać z innych środków ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie, takich jak zasądzenie kosztów i odszkodowania.
- (26) Aby zapewnić pozwanemu dodatkową gwarancję, należy stworzyć możliwość udzielenia pozwanemu zabezpieczenia na pokrycie kosztów proceduralnych lub kosztów proceduralnych i odszkodowania, w przypadku gdy sąd uzna, że nawet jeżeli pozew nie jest ewidentnie bezpodstawny, istnieją elementy wskazujące na nadużycie procedury, a szanse powodzenia w postępowaniu głównym są niewielkie. Zabezpieczenie nie wiąże się z orzeczeniem co do istoty sprawy, lecz służy jako środek zabezpieczający zapewniający skuteczność orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie nadużycie procedury. Do państw członkowskich powinna należeć decyzja, czy zabezpieczenie powinno być zasądzone przez sąd z urzędu, czy na wniosek pozwanego.
- (27) Zawieszenie postępowania, kiedy złożony został wniosek o wczesne oddalenie, zapewnia wstrzymanie czynności procesowych, a tym samym zmniejsza koszty proceduralne pozwanego.
- (28) Aby zawieszenie nie miało wpływu na dostęp do skutecznego środka odwoławczego, powinno ono mieć charakter tymczasowy i obowiązywać do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie wniosku. Decyzja ostateczna oznacza decyzję, która nie podlega już kontroli sądowej.
- (29) Aby zapewnić sprawny przebieg postępowania w trybie przyspieszonym w sprawie wniosku o wczesne oddalenie, państwa członkowskie mogą wyznaczyć terminy na przeprowadzenie rozpraw lub podjęcie decyzji przez sąd. Mogą także przyjąć systemy

podobne do procedur dotyczących środków tymczasowych. Państwo członkowskie powinny dołożyć starań w celu zapewnienia, aby w przypadkach, w których pozwany złoży wniosek o inne gwarancje proceduralne, decyzja została także podjęta w możliwie najszybszy sposób. Aby zapewnić sprawny przebieg postępowania, państwa członkowskie mogą wziąć pod uwagę m.in. to, czy powód wszczął wiele postępowań lub postępowanie zbiorowe w podobnych sprawach oraz czy podejmowano próby zastraszania lub nękania pozwanego lub też grożenia pozwanemu.

- (30) Jeśli pozwany złożył wniosek o wczesne oddalenie, na powodzie w postępowaniu głównym powinien spoczywać obowiązek udowodnienia w postępowaniu w trybie przyspieszonym, że powództwo nie jest ewidentnie bezpodstawne. Nie stanowi to ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, biorąc pod uwagę, że na powodzie spoczywa ciężar dowodu w odniesieniu do tego powództwa w postępowaniu głównym, i aby uniknąć wczesnego oddalenia powództwa, musi on jedynie spełnić znacznie niższy stopień wykazania, że powództwo nie jest ewidentnie bezpodstawne.
- (31) Do kosztów powinny zaliczać się wszystkie koszty postępowania, w tym pełne koszty zastępstwa procesowego poniesione przez pozwanego, chyba że koszty te są nadmierne. Koszty zastępstwa procesowego przewyższające kwoty określone w tabelach opłat ustawowych nie powinny być same w sobie uznawane za nadmierne. Pełne odszkodowanie powinno obejmować zarówno szkody materialne, jak i niematerialne, takie jak krzywda fizyczna i psychiczna.
- (32) Głównym celem zapewnienia sądom możliwości nakładania kar jest powstrzymanie potencjalnych powodów przed wszczynaniem stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej. Kary takie powinny być proporcjonalne do stwierdzonych elementów nadużycia. Ustalając wysokość kary, sądy powinny brać pod uwagę potencjalnie szkodliwe skutki lub efekty mrozące postępowania dotyczącego debaty publicznej, w tym w odniesieniu do charakteru roszczenia, tego, czy powód wszczął wiele postępowań lub postępowanie zbiorowe w podobnych sprawach, oraz tego, czy podejmowano próby zastraszania lub nękania pozwanego lub też grożenia pozwanemu.
- (33) W kontekście transgranicznym istotne jest również uznanie zagrożenia związanego z powództwami typu SLAPP wytaczanymi w państwach trzecich przeciwko dziennikarzom, obrońcom praw człowieka i innym osobom zaangażowanym w debatę publiczną, które mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w Unii Europejskiej. Mogą one wiązać się z nadmiernymi odszkodowaniami zasądzanymi od dziennikarzy, obrońców praw człowieka i innych osób w UE. Postępowania sądowe w państwach trzecich są bardziej złożone i kosztowne dla osób, wobec których są prowadzone. Aby chronić demokrację oraz wolność wypowiedzi i informacji w Unii Europejskiej oraz nie dopuścić do osłabienia skuteczności gwarancji przewidzianych w niniejszej dyrektywie poprzez wszczynanie postępowań sądowych w innych jurysdykcjach, ważne jest zatem zapewnienie ochrony także przed ewidentnie bezpodstawnymi i stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi w państwach trzecich.
- (34) Niniejsza dyrektywa tworzy nową szczególną podstawę jurysdykcji w celu zapewnienia, aby osoby, przeciwko którym wytacza się powództwa typu SLAPP i które mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w Unii Europejskiej, dysponowały skutecznym i dostępnym w Unii środkiem ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie wszczynanymi przed sądem państwa trzeciego. Ta szczególna podstawa jurysdykcji umożliwia osobom, wobec których prowadzone jest

postępowanie i które mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w Unii Europejskiej, dochodzenie odszkodowania za wszelkie szkody i koszty poniesione w związku z postępowaniem przed sądem państwa trzeciego. Prawo to ma zastosowanie bez względu na miejsce zamieszkania lub siedziby powoda w postępowaniu w państwie trzecim.

- (35) Niniejsza dyrektywa powinna pozostawać bez uszczerbku dla ochrony, jaką inne instrumenty prawa Unii lub prawa krajowego zapewniają osobom fizycznym i prawnym angażującym się w debatę publiczną. W szczególności nie ogranicza ona w żaden sposób ochrony zapewnianej w dyrektywie 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii²⁷ wdrożonej do prawa krajowego. W sytuacjach objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy i dyrektywy 2019/1937 zastosowanie powinna mieć zatem ochrona zapewniana w obu aktach.
- (36) Niniejsza dyrektywa uzupełnia zalecenie Komisji w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich i zawiera kompleksowy zestaw środków, takich jak szkolenia, zwiększanie świadomości, wsparcie dla osób, wobec których prowadzone są postępowania sądowe stanowiące nadużycie, oraz gromadzenie danych i sprawozdawczość w zakresie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej oraz monitorowanie takich postępowań.
- (37) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej dyrektywy i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (38) [Zgodnie z art. 1, 2 oraz art. 4a ust. 1 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bez uszczerbku dla art. 4 tego protokołu, Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej dyrektywy i nie jest nią związana ani jej nie stosuje] LUB
- (39) [Zgodnie z art. 3 oraz art. 4a ust. 1 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [pismem z dnia ... r.] Irlandia powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszej dyrektywy,]

²⁷

Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

ROZDZIAŁ I

Przepisy ogólne

Artykuł 1

Przedmiot

Niniejsza dyrektywa zapewnia gwarancje chroniące przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych wszczynanymi przeciwko osobom fizycznym i prawnym, w szczególności przeciwko dziennikarzom i obrońcom praw człowieka, ze względu na ich zaangażowanie w debatę publiczną.

Artykuł 2

Zakres stosowania

Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do spraw o charakterze cywilnym lub handlowym o skutkach transgranicznych niezależnie od rodzaju sądu. Nie obejmuje ona w szczególności spraw skarbowych, celnych lub administracyjnych ani spraw dotyczących odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej (*acta iure imperii*).

Artykuł 3

Definicje

Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1. **„deбата publiczna”** oznacza dowolne oświadczenie lub działanie osoby fizycznej lub prawnej wyrażone lub zrealizowane w ramach wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji w sprawie leżącej w interesie publicznym, a także działania o charakterze przygotowawczym, wspierającym lub wspomagającym bezpośrednio związane z takimi oświadczeniami lub działaniami. Obejmuje to skargi, petycje, skargi administracyjne lub powództwa oraz udział w wysłuchaniach publicznych;
2. **„sprawa leżąca w interesie publicznym”** oznacza wszelkie kwestie, które mają wpływ na społeczeństwo w takim stopniu, że mogą one z uzasadnionych względów wzbudzić jego zainteresowanie, w takich dziedzinach jak:
 - a) zdrowie publiczne, bezpieczeństwo, środowisko, klimat lub korzystanie z praw podstawowych;
 - b) działalność osoby lub podmiotu na oczach opinii publicznej lub w interesie publicznym;
 - c) kwestie rozpatrywane publicznie lub poddawane kontroli przez organ ustawodawczy, wykonawczy lub sądowy, a także wszelkie inne publiczne postępowania urzędowe;
 - d) zarzuty dotyczące korupcji, oszustwa lub działalności przestępczej;
 - e) działania mające na celu zwalczanie dezinformacji;

3. **„stanowiące nadużycie postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej”** oznaczają postępowania sądowe wszczynane w związku z debatą publiczną, które są w całości lub częściowo bezpodstawne, a ich głównym celem jest uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną. Na taki cel mogą wskazywać:
- a) nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa lub jego części;
 - b) fakt wszczęcia przez powoda lub podmioty powiązane wielu postępowań w związku z podobnymi sprawami;
 - c) zastraszanie, nękanie lub groźby ze strony powoda lub jego przedstawicieli.

Artykuł 4

Sprawy o skutkach transgranicznych

1. Do celów niniejszej dyrektywy uznaje się, że sprawa ma skutki transgraniczne, chyba że obie strony mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę.
2. Jeśli obie strony postępowania mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę, również uznaje się, że sprawa ma skutki transgraniczne, w przypadku gdy:
 - a) akt udziału w debacie publicznej dotyczący sprawy leżącej w interesie publicznym, w związku z którym wszczyna się postępowanie sądowe, jest istotny dla więcej niż jednego państwa członkowskiego lub
 - b) powód lub podmioty powiązane wszczęły równoległe lub wcześniejsze postępowanie sądowe przeciwko tym samym lub powiązanym pozwany w innym państwie członkowskim.

ROZDZIAŁ II

Wspólne przepisy dotyczące gwarancji proceduralnych

Artykuł 5

Wnioski o zastosowanie gwarancji proceduralnych

1. Państwa członkowskie zapewniają, by w przypadku wszczęcia postępowania sądowego przeciwko osobom fizycznym lub prawnym ze względu na ich zaangażowanie w debatę publiczną, osoby te mogły złożyć wniosek o:
 - a) zabezpieczenie zgodnie z art. 8;
 - b) wczesne oddalenie ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym zgodnie z rozdziałem III;
 - c) środki ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie zgodnie z rozdziałem IV.
2. Wnioski takie zawierają:
 - a) opis elementów, na których się opierają;
 - b) opis dowodów potwierdzających.

3. Państwa członkowskie mogą przyjąć, że sąd rozpoznający sprawę z urzędu może zastosować środki dotyczące gwarancji proceduralnych zgodnie z rozdziałem III i IV.

Artykuł 6

Późniejsza zmiana powództwa lub pism procesowych

Państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie późniejsze zmiany powództw lub pism procesowych wprowadzone przez powoda w postępowaniu głównym, w tym cofnięcie powództwa, nie miały wpływu na możliwość uznania przez sąd rozpoznający sprawę, że postępowanie sądowe stanowi nadużycie, oraz zastosowania środków ochrony prawnej zgodnie z rozdziałem IV.

Artykuł 7

Interwencja strony trzeciej

Państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, aby sąd rozpoznający sprawę w postępowaniu sądowym zmierzającym do stłumienia debaty publicznej mógł zezwolić organizacjom pozarządowym chroniącym lub propagującym prawa osób zaangażowanych w debatę publiczną na udział w tym postępowaniu w celu wsparcia pozwanego albo przekazania informacji.

Artykuł 8

Zabezpieczenie

Państwa członkowskie są zobowiązane zadbać o to, aby w postępowaniu sądowym zmierzającym do stłumienia debaty publicznej sąd rozpoznający sprawę był uprawniony do zobowiązania powoda do zapewnienia zabezpieczenia na poczet kosztów proceduralnych lub kosztów proceduralnych i odszkodowania, jeżeli uzna takie zabezpieczenie za stosowne ze względu na istnienie elementów wskazujących, że postępowanie sądowe stanowi nadużycie.

ROZDZIAŁ III

Wczesne oddalenie ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym

Artykuł 9

Wczesne oddalenie

1. Państwa członkowskie uprawniają sądy do wczesnego podjęcia decyzji o oddaleniu, w całości lub w części, powództwa w postępowaniu sądowym zmierzającym do stłumienia debaty publicznej jako ewidentnie bezpodstawnego.
2. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć terminy na wykonanie prawa do złożenia wniosku o wczesne oddalenie. Terminy te muszą być proporcjonalne i nie mogą uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać wykonania tego prawa.

Artykuł 10

Zawieszenie postępowania głównego

Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy pozwany złożył wniosek o wczesne oddalenie, postępowanie główne zostało zawieszone do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie tego wniosku.

Artykuł 11

Tryb przyspieszony

Państwa członkowskie zapewniają, aby wniosek o wczesne oddalenie był rozpatrywany w trybie przyspieszonym, z uwzględnieniem okoliczności sprawy oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego i prawa dostępu do bezstronnego sądu.

Artykuł 12

Ciężar dowodu

Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy pozwany złożył wniosek o wczesne oddalenie, to na powódzie spoczywał obowiązek udowodnienia, że powództwo nie jest ewidentnie bezpodstawne.

Artykuł 13

Odwołanie

Państwa członkowskie zapewniają, aby od decyzji o odmowie wczesnego oddalenia lub o wczesnym oddaleniu zgodnie z art. 9 przysługiwało odwołanie.

ROZDZIAŁ IV

Środki ochrony prawnej przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie

Artykuł 14

Zasądzenie kosztów

Państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, aby powód, który wszczął stanowiące nadużycie postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej, mógł zostać obciążony wszystkimi kosztami postępowania, w tym pełnymi kosztami zastępstwa procesowego poniesionymi przez pozwanego, chyba że koszty te są nadmierne.

Artykuł 15

Odszkodowanie

Państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, aby osoba fizyczna lub prawna, która poniosła szkodę w wyniku stanowiącego nadużycie postępowania sądowego zmierzającego do stłumienia debaty publicznej, mogła dochodzić odszkodowania i uzyskać pełne odszkodowanie za tę szkodę.

Artykuł 16

Kary

Państwa członkowskie zapewniają, aby sądy rozpoznające sprawę w stanowiącym nadużycie postępowaniu sądowym zmierzającym do stłumienia debaty publicznej miały możliwość nałożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar na stronę, która wszczęła to postępowanie.

ROZDZIAŁ V

Ochrona przed orzeczeniami wydanymi w państwach trzecich

Artykuł 17

Podstawy odmowy uznania i wykonania orzeczenia wydanego w państwie trzecim

Państwa członkowskie zapewniają, aby odmawiano uznania i wykonania orzeczenia wydanego w państwie trzecim w postępowaniu sądowym w związku z udziałem debacie publicznej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ze względu na wyraźną sprzeczność takiego uznania i wykonania z porządkiem publicznym (*ordre public*), w przypadku gdy postępowanie to zostałoby uznane za ewidentnie bezpodstawne lub stanowiące nadużycie, gdyby zostało wszczęte przed sądami państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie lub wykonanie, a sądy te zastosowałyby prawo tego państwa członkowskiego.

Artykuł 18

Jurysdykcja w przypadku postępowań przeciwko orzeczeniom wydanym w państwach trzecich

Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy przeciwko osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim wszczęto przed sądem państwa trzeciego stanowiące nadużycie postępowanie sądowe w związku z udziałem debacie publicznej, osoba taka mogła dochodzić przed sądem właściwym dla jej miejsca zamieszkania lub siedziby odszkodowania za szkody i koszty poniesione w związku z postępowaniem przed sądem państwa trzeciego, niezależnie od miejsca zamieszkania lub siedziby powoda w postępowaniu w państwie trzecim.

ROZDZIAŁ VI

Przepisy końcowe

Artykuł 19

Związek z konwencją z Lugano

Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na stosowanie Konwencji o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych podpisanej w Lugano 30 października 2007 r.

Artykuł 20

Przegląd

Do dnia [5 lat od daty transpozycji niniejszej dyrektywy] państwa członkowskie przekazują Komisji wszelkie istotne informacje dotyczące stosowania niniejszej dyrektywy. Na podstawie przekazanych informacji Komisja, najpóźniej do [6 lat od daty transpozycji], przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat stosowania niniejszej dyrektywy. W sprawozdaniu tym przedstawia się ocenę rozwoju sytuacji w zakresie stanowiących nadużycie postępowań sądowych zmierzających do stłumienia debaty publicznej oraz ocenę wpływu niniejszej dyrektywy w państwach członkowskich. W razie potrzeby sprawozdaniu temu towarzyszą wnioski dotyczące zmiany niniejszej dyrektywy.

Artykuł 21

Transpozycja do prawa krajowego

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do [2 lata od daty wejścia w życie niniejszej dyrektywy]. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 22

Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 23

Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodnicząca*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*