



Bruselj, 27.4.2022  
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Predlog

**DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

**o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnost)**

{SWD(2022) 117 final}

## OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

### 1. OZADJE PREDLOGA

#### • Razlogi za predlog in njegovi cilji

Očitno neutemeljeni ali zlorabljeni sodni postopki zoper udeležbo javnosti (splošno znani tudi kot strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti (*strategic lawsuits against public participation – SLAPP*)) so v Evropski uniji nedaven, vendar vse bolj razširjen pojav. Take tožbe predstavljajo posebej škodljivo obliko nadlegovanja in ustrahovanja, ki se uporabljata proti tistim, ki so vključeni v zaščito javnega interesa. Gre za neutemeljene ali pretirane sodne postopke, ki jih vplivni posamezniki, lobistične skupine, korporacije in državni organi začenjajo zoper stranke, ki izražajo kritike ali v zvezi z zadevo javnega interesa razširjajo sporočila, neprijetna za tožnike. Njihov namen je cenzurirati, ustrahovati in utišati kritične posameznike tako, da se obremenijo s stroški pravne obrambe, dokler svojih kritik ali nasprotovanj ne opustijo. V nasprotju z običajnimi postopki se strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti ne vlagajo z namenom uveljavljanja pravice do dostopa do pravnega varstva in uspeti v sodnem postopku ali pridobiti odškodnino. Vlagajo se z namenom zastraševanja toženih strank in izčrpavanja njihovih virov. Končni cilj je doseči zastraševalni učinek, utišati tožene stranke in jih odvrniti od opravljanja njihovega dela.

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti se tipično vlagajo zoper novinarje in zagovornike človekovih pravic. Pojav sega od posameznikov pa vse do medijskih in založniških hiš ter organizacij civilne družbe, na primer tistih, ki se ukvarjajo z okoljskim aktivizmom. Tožbe se lahko vlagajo tudi zoper druge osebe, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, kot so raziskovalci in akademiki.

Za zdravo in uspešno demokracijo morajo imeti državljani možnost dejavno sodelovati v javni razpravi brez neupravičenega vmešavanja javnih organov ali drugih vplivnih interesov. Da bi zagotovili pomenljivo udeležbo, morajo imeti državljani dostop do zanesljivih informacij, ki jim omogočajo oblikovanje lastnega mnenja in uporabo lastne presoje v javnem prostoru, v katerem se lahko svobodno izražajo različna stališča.

Novinarji imajo bistveno vlogo pri spodbujanju javne razprave ter posredovanju informacij, mnenj in idej. Morajo imeti možnost uspešno opravljati svojo dejavnost, da bi se državljanom v evropskih demokracijah zagotovil dostop do različnih mnenj. Preiskovalni novinarji imajo ključno vlogo v boju proti organiziranemu kriminalu, korupciji in ekstremizmu. Da se jim omogoči opravljanje njihove ključne vloge nadzora nad zadevami v zakonitem javnem interesu, je potreben zanesljiv sistem zaščitnih ukrepov. Njihovo delo je zelo tvegano, soočajo pa se z vse številnejšimi napadi in nadlegovanjem. Zagovorniki človekovih pravic pa imajo ključno vlogo pri zagotavljanju spoštovanja temeljnih pravic, demokratičnih vrednot, socialne vključenosti, varstva okolja in pravne države. Morali bi imeti možnost, da brez bojazni pred ustrahovanjem dejavno sodelujejo v javnem življenju ter izrazijo svoje mnenje tako o političnih zadevah kot v postopkih odločanja.

Za tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti je pogosto značilno neravnovesje moči med strankami, pri čemer ima tožeča stranka močnejši položaj kot tožena, na primer s finančnega ali političnega vidika. Čeprav ni vedno tako, pa tako neravnovesje moči, kjer je prisotno, znatno prispeva k možnosti, da strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti povzročijo škodljive posledice za osebe, zoper katere se vložijo, kar ima posledično zastraševalni učinek na javno razpravo. Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti imajo lahko odvrtilni učinek tudi na druge osebe, zoper katere bi se lahko vložile, saj se lahko odločijo, da ne bodo uveljavljale svoje pravice do preiskovanja in poročanja o vprašanjih v javnem interesu. To bi lahko privedlo do samocenzure.

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti pomenijo zlorabo sodnih postopkov in nepotrebno obremenjujejo sodišča. Subjekti in posamezniki, ki vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, lahko svoje zahteve utemeljujejo z različnimi razlogi. Trditve se pogosto nanašajo na obrekovanje, lahko pa tudi na kršitve drugih pravil ali pravic (npr. zakonov o varstvu podatkov ali zasebnosti). Pogosto so jim pridruženi odškodninski zahtevki, včasih pa opustitvene tožbe (prepoved ali vsaj odložitev objave).

Razširjenost strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti je bila v nekaterih državah članicah v okviru poročil o stanju pravne države za leti 2020 in 2021 opredeljena kot zelo zaskrbljujoča.

Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev<sup>1</sup> poroča tudi o vse večjem številu opozoril o resnih grožnjah za varnost novinarjev in svobodo medijev v Evropi, tudi o več primerih sodnega ustrahovanja. V letnem poročilu za leto 2021, ki so ga partnerska združenja predložila platformi Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, je poudarjeno, da je bilo v letu 2020 znatno več opozoril v zvezi s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti v primerjavi z letom prej, in sicer tako z vidika števila opozoril kot tudi števila jurisdikcij zadevnih držav članic Sveta Evrope<sup>2</sup>. Širše gledano tudi informacije, zbrane prek evropskega orodja za spremljanje pluralnosti medijev<sup>3</sup>, kažejo na poslabšanje delovnih pogojev novinarjev. Leta 2021 je bilo v okviru projekta za hitro odzivanje na kršitve svobode medijev v 12 mesecih evidentiranih 439 opozoril v 24 državah članicah EU (pri tem je šlo za 778 napadov na osebe ali subjekte, povezane z mediji), ta opozorila pa so se med drugim nanašala tudi na strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti<sup>4</sup>.

O grožnjah s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti proti novinarjem in zagovornikom človekovih pravic je sicer na voljo več podatkov, se pa s podobnimi težavami soočajo tudi drugi akterji, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, kot so sindikalni aktivisti in akademiki. To je bilo navedeno v več prispevkih civilne družbe, prejetih v okviru odprtega javnega posvetovanja.

Številne strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti se vlagajo v nacionalnem okviru in nimajo čezmejnih posledic. Vendar so strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti

---

<sup>1</sup> Platforma Sveta Evrope od leta 2015 olajšuje zbiranje in razširjanje informacij o resnih pomislekih glede medijske svobode in varnosti novinarjev v državah članicah Sveta Evrope. Sodelujoče partnerske organizacije, tj. objavljene mednarodne nevladne organizacije in združenja novinarjev, objavljajo opozorila o kršitvah svobode medijev ter letna poročila o stanju medijske svobode in varnosti novinarjev v Evropi. Od držav članic Sveta Evrope se pričakuje, da bodo ukrepale in obravnavale vprašanja ter platformo obvestile o ukrepih, ki jih sprejmejo v odziv na opozorila. Nizka stopnja odzivanja držav članic Sveta Evrope, med katerimi so tudi države članice EU, kaže na potrebo po nadaljnjem ukrepanju. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

<sup>2</sup> Leta 2021 je bilo na [platformi za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom) objavljenih 282 opozoril, pri čemer se jih je več nanašalo na primere sodnega ustrahovanja, torej oportunistično, samovoljno ali nadležno uporabo zakonodaje, vključno z zakonodajo, ki ureja obrekovanje, boj proti terorizmu, nacionalno varnost, huliganstvo ali boj proti ekstremizmu. V letnem poročilu za leto 2021, ki so ga partnerske organizacije predložile platformi Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev, je bilo ugotovljeno povečanje števila opozoril in zadevnih jurisdikcij držav članic Sveta Evrope glede na leto 2020 – [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

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

<sup>4</sup> <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. V ločenem informativnem pregledu so na voljo podatki v zvezi s 27 državami članicami EU. [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](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).

pogosto čezmejne narave, in kadar vključujejo čezmejne posledice, dodatno povečujejo zapletenost in stroške, kar še bolj negativno vpliva na tožene stranke. Dejstvo, da so spletne medijske vsebine dostopne v vseh jurisdikcijah, lahko spodbudi k izbiranju najugodnejšega sodišča ter ovira učinkovit dostop do pravnega varstva in pravosodno sodelovanje. Tožene stranke se lahko soočajo z več sodnimi postopki hkrati in v različnih jurisdikcijah. Pojav izbiranja najugodnejšega sodišča (ali izbiranje najugodnejše jurisdikcije za vložitev tožbe zaradi žaljive obdolžitve) je dejavnik, ki to težavo še povečuje, nekatere jurisdikcije pa veljajo kot bolj naklonjene tožečim strankam. Učinek je še večji, kadar se strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti vlagajo zunaj Evropske unije.

### *Cilj predloga*

Ta predlog je eden od ukrepov v okviru akcijskega načrta za evropsko demokracijo, katerih cilj je okrepiti pluralnost in svobodo medijev v Evropski uniji. Pobuda vključuje tudi zagovornike človekovih pravic, ki imajo v naših demokracijah ključno vlogo in so prav tako čedalje bolj izpostavljeni takim zlorabam.

Cilj predloga je zaščititi osebe, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, in preprečiti nadaljnje razraščanje tega pojava v EU. Trenutno nobena država članica nima posebnih zaščitnih ukrepov proti takim postopkom, le nekaj pa jih trenutno razmišlja o uvedbi posebnih zaščitnih ukrepov. Tudi na ravni EU ni nobenih pravil, ki bi urejala strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti. Namen predloga je z oblikovanjem skupnega razumevanja na ravni EU o tem, kaj so strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, in z uvedbo postopkovnih jamstev sodiščem zagotoviti učinkovita sredstva za obravnavo strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, osebam, zoper katere se te vlagajo, pa sredstva za obrambo.

Predlagana postopkovna jamstva se uporabljajo v zadevah s čezmejnimi posledicami. Kot je že bilo poudarjeno, čezmejna razsežnost strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti povečuje zapletenost zadev in izzive, s katerimi se soočajo tožene stranke. Cilj predloga je tudi zaščita državljanov EU in civilne družbe pred strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti, vloženimi v tretjih državah.

*Priporočilo Komisije o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti)*

Ta predlog direktive in Priporočilo Komisije o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti)<sup>5</sup>, ki se sprejemata sočasno, se dopolnjujeta in sta v celoti skladna.

V priporočilu so države članice pozvane, naj proučijo svoj nacionalni položaj, da bi zagotovile, da so v njihovih veljavnih pravnih okvirih določeni potrebni zaščitni ukrepi za obravnavo strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti ob polnem spoštovanju temeljnih pravic, vključno s pravico do svobode izražanja, pravico do dostopa do pravnega varstva in pravico do varstva osebnih podatkov, ter demokratičnih vrednot. Države članice se spodbujajo tudi, naj v svoje nacionalne zakonodaje za domače zadeve vključijo podobne zaščitne ukrepe, kot so tisti iz instrumentov Unije, katerih namen je obravnavati očitno neutemeljene ali zlorabljene postopke v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami. Državam članicam se med drugim priporoča, naj za primere obrekovanja odpravijo zaporne kazni in pri

<sup>5</sup> C(2022) 2428 z dne 27. aprila 2022.

obravnavanju takih primerov dajejo prednost uporabi upravnega ali civilnega prava pred kazenskim, če imajo take določbe manjši kaznovalni učinek in upravna pravila izključujejo kakršno koli obliko odvzema prostosti.

Priporočilo zajema tudi vidike, povezane z usposabljanjem pravnih delavcev in oseb, zoper katere bi se lahko vložile strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, da bi izboljšali svoje znanje in spretnosti za uspešno soočanje s takimi tožbami, z ozaveščanjem, ki je namenjeno zlasti novinarjem in zagovornikom človekovih pravic, da bi prepoznali, kdaj se soočajo s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti, s podporo osebam, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti (npr. finančna ali pravna pomoč) ter z bolj sistematičnim spremljanjem in zbiranjem podatkov.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

*Akcijski načrt za evropsko demokracijo*

Komisija je 3. decembra 2020 objavila akcijski načrt za evropsko demokracijo,<sup>6</sup> v katerem je napovedala sklop ukrepov za krepitev svobode in pluralnosti medijev, ki bo vključeval pobudo o strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti in v nadaljevanju navedeno priporočilo o varnosti novinarjev. Navedeni akcijski načrt je krovna pobuda za opolnomočenje državljanov in izgradnjo odpornejših demokracij po vsej EU.

*Priporočilo o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji*

Kot je poudarjeno v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, se strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti pogosto uporabljajo v kombinaciji z grožnjami za fizično varnost novinarjev. Komisija je 16. septembra 2021 sprejela Priporočilo o zagotavljanju zaščite, varnosti in opolnomočenja novinarjev in drugih medijskih delavcev v Evropski uniji<sup>7</sup>.

Namen navedenega priporočila je zagotoviti varnejše delovne pogoje za vse medijske delavce ter jim omogočiti, da svoje delo opravljajo brez strahu in ustrahovanja – tako na spletu kot sicer. V njem so opredeljeni ukrepi, ki naj jih države članice sprejmejo za izboljšanje varnosti novinarjev. Priporočilo tudi poziva k vzpostavitvi neodvisnih nacionalnih podpornih služb, vključno s telefonskimi številkami za pomoč v sili, pravnim svetovanjem, psihološko podporo ter zatočišči za novinarje in medijske delavce, ki se soočajo z grožnjami. Prav tako poziva k boljši zaščiti novinarjev na demonstracijah in večji spletni varnosti, zlasti pa k podpori za novinarke.

*Strategija za okrepitev uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v (v nadaljnjem besedilu: strategija o Listini)*

Ta predlog dopolnjuje strategijo za okrepitev uporabe Listine EU o temeljnih pravicah<sup>8</sup>, sprejeto 2. decembra 2020, in je v celoti skladen z njo. Navedena strategija priznava, da so organizacije civilne družbe in zagovorniki človekovih pravic bistveni za zdravo demokracijo in družbo, v kateri lahko ljudje uveljavljajo svoje temeljne pravice. Zato so v njej med drugim opredeljeni ukrepi za podporo organizacijam civilne družbe in zagovornikom človekovih pravic ter njihovo zaščito. Strategija o Listini zlasti priznava, da se navedeni akterji v nekaterih državah članicah soočajo z izzivi, kot so med drugim kampanje blatenja, fizični in verbalni napadi ter ustrahovanje in nadlegovanje, tudi z uporabo strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.

<sup>6</sup> COM(2020) 790 final z dne 3. decembra 2020.

<sup>7</sup> COM(2021) 6650 final z dne 16. septembra 2021.

<sup>8</sup> COM(2020) 711 final z dne 2. decembra 2020.

Komisija je v strategiji o Listini države članice pozvala, naj pri sebi spodbujajo podporno in varno okolje za organizacije civilne družbe in zagovornike človekovih pravic, tudi na lokalni ravni.

Ta predlog je še en gradnik pri krepitevi temeljnih pravic v Evropski uniji in podpira enega od ciljev strategije.

#### *Poročili o stanju pravne države*

Iz poročil Komisije o stanju pravne države za leti 2020<sup>9</sup> in 2021<sup>10</sup> je razvidno pojavljanje strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti v Evropski uniji. V navedenih poročilih Komisije je poudarjeno, da se novinarji in zagovorniki človekovih pravic v številnih državah članicah v zvezi s svojimi objavami in delom vse pogosteje soočajo tako s fizičnimi kot spletnimi grožnjami in napadi v različnih oblikah, ki vključujejo tudi vlaganje strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.

#### *Direktiva o zaščiti žvižgačev*

Ta predlog ne vpliva na zaščito, ki jo že zagotavlja direktiva o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije<sup>11</sup>, in je v celoti skladen z njo. Učinkovita zaščita žvižgačev pred povračilnimi ukrepi je bistvenega pomena za zaščito javnega interesa in tudi za varovanje nadzorne vloge medijev v demokratičnih družbah, saj žvižgači pogosto predstavljajo pomemben vir za preiskovalno novinarstvo. Direktiva 2019/1937 zagotavlja zanesljivo zaščito oseb, ki prijavijo informacije o kršitvah prava Unije, pred vsemi oblikami povračilnih ukrepov v delovnem okolju in zunaj njega, vključno s povračilnimi ukrepi z uporabo postopkov, kot so tisti v zvezi z obrekovanjem, kršitvijo zaupnosti in varstvom osebnih podatkov. V primerih, ki spadajo na področje uporabe tako tega predloga kot Direktive 2019/1937, bi se morala uporabljati zaščita, ki jo zagotavljata oba akta.

#### *Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024*

Akcijski načrt<sup>12</sup> prispeva k varnosti in zaščiti novinarjev in medijskih delavcev po vsem svetu, tudi z oblikovanjem ugodnega okolja za svobodo izražanja ter obsodbo napadov in drugih oblik nadlegovanja in ustrahovanja, tako na spletu kot zunaj njega. Obravnava posebne grožnje, s katerimi se soočajo novinarke, zagotavlja, da žrtve nadlegovanja, ustrahovanja ali groženj prejmejo pomoč prek mehanizmov EU za zaščito zagovornikov človekovih pravic, in podpira medijske pobude. Poziva državne organe, naj preprečijo in obsodijo tako nasilje ter sprejmejo učinkovite ukrepe za odpravo nezakovanosti.

Zaščita novinarjev in zagovornikov človekovih pravic je v skladu z akcijskim načrtom v središču zunanjih ukrepov EU na področju človekovih pravic in demokracije. Ta predlog je v sinergiji z močnimi prizadevanji, ki v zvezi s tem pod vodstvom EU potekajo po vsem svetu,

<sup>9</sup> COM(2020) 580 final – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o stanju pravne države za leto 2020 – Stanje pravne države v Evropski uniji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

<sup>10</sup> COM(2021) 700 final – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o stanju pravne države za leto 2021 – Stanje pravne države v Evropski uniji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

<sup>11</sup> Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L 305, 26.11.2019, str. 17).

<sup>12</sup> Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu, Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024 (JOIN(2020) 5 final).

in bo dodatno spodbudil nadaljnjo ciljno usmerjeno podporo zagovornikom človekovih pravic in novinarjem, ki se soočajo s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti.

### *Smernice EU o človekovih pravicah – svoboda izražanja na spletu in drugje*

V skladu s smernicami<sup>13</sup> bo EU preprečevala samovoljne napade, vsesplošno zlorabo kazenskih in civilnopравnih postopkov, organizirane poskuse blatenja in čezmerno omejevanje novinarjev in drugih medijskih akterjev, nevladnih organizacij ter akterjev na področju družbenih medijev, katerih namen je tem organizacijam in posameznikom preprečiti prosto uresničevanje pravice do svobodnega izražanja.

### *Aarhuška konvencija*

Unija in njene države članice so pogodbenice Konvencije Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE) o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljnjem besedilu: Aarhuška konvencija)<sup>14</sup>, pri čemer ima vsaka svoje lastne pa tudi skupne odgovornosti in obveznosti na podlagi navedene konvencije. Člen 3(8) navedene konvencije od vseh pogodbenic zahteva zagotavljanje, da tisti, ki uresničujejo svoje pravice v skladu z določbami te konvencije, zaradi tega ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani. Vključitev okoljevarstvenikov v področje uporabe tega predloga prispeva k izvajanju te mednarodne obveznosti, ki jo je prevzela Unija.

### *Sporočilo o boju proti okoljski kriminaliteti*

Komisija se je v sporočilu, sprejetem 15. decembra 2021, zavezala, da bo predlog zakonodaje proti zlorabam pravnih postopkov zoper novinarje in zagovornike pravic vključeval okoljevarstvenike<sup>15</sup>.

## **2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST**

### **• Pravna podlaga**

Pravna podlaga tega predloga je člen 81(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki je redna pravna podlaga za pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami. Natančneje je pravna podlaga člen 81(2)(f) PDEU, ki Evropski parlament in Svet pooblašča, da sprejmeta ukrepe, katerih cilj je zagotoviti „odpravo ovir za nemoten potek civilnih postopkov, po potrebi s spodbujanjem združljivosti predpisov o civilnih postopkih, ki veljajo v državah članicah“. Ker strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti ovirajo pravilno delovanje civilnih postopkov, je Unija na tej podlagi pristojna za sprejemanje zakonodaje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami. Pri strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti gre za zlorabo civilnih postopkov, saj njihov cilj ni dostop do sodnega varstva, temveč nadlegovanje in utišanje toženih strank. Hkrati dolgotrajni postopki dodatno obremenjujejo nacionalne sodne sisteme.

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

<sup>14</sup> Sklep Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, 17.5.2005, str. 1).

<sup>15</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o krepitvi boja proti okoljski kriminaliteti, COM(2021) 814 final z dne 15. decembra 2021.

Člen 81(2)(f) je podlaga tudi za pravila v zvezi s sodbami iz tretjih držav iz poglavja V, saj so ta stranska glede na glavni namen tega predloga. Zagotavljajo učinkovitost pravil iz tega predloga za boj proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti, saj preprečujejo, da bi se take tožbe vlagale pri sodiščih tretjih držav.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti se pojavljajo v številnih državah članicah in postajajo težava na ravni celotne EU. Hkrati trenutno nobena država članica ne določa posebnih zaščitnih ukrepov proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti<sup>16</sup>. Čeprav se lahko odvisno od nacionalnega prava zoper strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti uporabijo nekateri obstoječi splošni zaščitni ukrepi, se taki splošni zaščitni ukrepi znatno razlikujejo po državah članicah in so pri strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti le omejeno učinkoviti. Poleg tega bi lahko obstoječe razlike v nacionalnih postopkovnih zakonih povečale pojavljanje izbiranja najugodnejšega sodišča in vlaganja več tožb v različnih jurisdikcijah EU. Dokazi kažejo, da nacionalno civilno postopkovno pravo ne ponuja vedno dovolj rešitev za obravnavanje dodatnih zapletov, ki izhajajo iz čezmejnih postopkov<sup>17</sup>. Zaradi razlik v nacionalnih zakonodajah je tudi zelo malo verjetno, da bi se posamezne države članice lahko uspešno spopadale s tem pojavom ali da bi lahko zagotovile splošno skladnost takih pravil v vseh državah članicah, da bi se zagotovil enako visok standard varstva po vsej Uniji.

Da bi odpravili ta tveganja in preprečili obremenitev nacionalnih sodišč z več in dolgotrajnimi zlorabljenimi sodnimi postopki, se zdi potrebno določiti minimalne standarde in zagotoviti doslednost pravil civilnega postopka, ki se v državah članicah uporabljajo za strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti. Ukrepanje na ravni EU prispeva k doslednemu boju proti pojavljanju in naraščajočem številu strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti po vsej EU ter zagotavlja zблиževanje pristopov držav članic k temu pojavu<sup>18</sup>.

Ukrepanje EU bi prineslo dodano vrednost tudi z zagotavljanjem zaščitnih ukrepov za učinkovito obravnavanje strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti iz tretjih držav. Skupno ukrepanje držav članic je potrebno tudi za boj proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti iz tretjih držav, saj bi sicer lahko tožeče stranke poskušale izkoristiti razlike v sistemih med državami članicami ter uveljavljati priznavanje in izvrševanje strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti iz tretjih držav tam, kjer bi s tem najlažje uspele.

Predlog spoštuje načelo subsidiarnosti, saj predlaga le ciljno usmerjene zaščitne ukrepe in zakonodajne ukrepe omejuje na to, kar je nujno potrebno za doseganje tistega, česar države članice same ne morejo doseči.

---

<sup>16</sup> IE, LT in MT so že ali pa nameravajo predlagati zakonodajo za obravnavanje te težave.

<sup>17</sup> Evropska komisija, Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike, M. Gascón Inchausti, B. Hess, G. Cuniberti in drugi, *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* (Ocenjevalna študija nacionalnih postopkovnih zakonov in praks glede njihovega vpliva na prosti pretok sodnih odločb ter o enakovrednosti in učinkovitosti postopkovnega varstva potrošnikov po potrošniškem pravu EU: sklop 1: vzajemno zaupanje in prosti pretok sodnih odločb), Urad za publikacije, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, str. 31.

<sup>18</sup> Več držav članic (IE, LT in MT) trenutno ocenjuje potrebo po zaščiti pred strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti.



- **Sorazmernost**

Ukrepanje na ravni EU bi moralo biti ciljno usmerjeno in omejeno na tisto, kar je potrebno za zagotovitev doslednosti pristopa v državah članicah v zvezi s čezmejnimi primeri. Predlog naj bi bil v skladu z načelom sorazmernosti. Zato se predlagajo le natančno ciljno usmerjeni postopkovni zaščitni ukrepi. Oblikovani so tako, da bodo določali le tisto, kar je potrebno za zagotovitev boljšega delovanja čezmejnih civilnih postopkov v primeru strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, ki resno ogrožajo evropsko demokracijo in pravno državo.

Sorazmernost je razvidna tudi iz tega, da bodo številni elementi, namenjeni obravnavanju strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, opredeljeni kot nezakonodajni ukrepi v priporočilu in ne z zakonodajnim ukrepanjem.

- **Izbira instrumenta**

Izbrani zakonodajni instrument je direktiva, s čimer se bodo zagotovila zavezujoča in dosledna postopkovna jamstva v državah članicah. Preprečile se bodo obstoječe razlike v zaščitnih ukrepih med državami članicami, ki bi lahko privedle do čezmejnega izbiranja najugodnejšega sodišča. Hkrati bo izbira direktive državam članicam omogočila, da posebna postopkovna jamstva prilagodijo svojim nacionalnim ureditvam civilnega postopka, ki se med državami članicami še vedno zelo razlikujejo.

Direktivo bo dopolnjeval nezakonodajni instrument (priporočilo). Tako bo dosežena učinkovita kombinacija zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov.

### **3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA**

- **Posvetovanja z deležniki**

Med posvetovanji z deležniki so bili prejeti prispevki in pripombe številnih ključnih deležnikov, ki zastopajo državljane EU in državljane tretjih držav, nacionalne organe, pravne delavce, kot so sodniki, akademike, raziskovalne ustanove, nevladne organizacije in druge zadevne interesne skupine.

V posvetovanja je bila marca 2021 vključena raziskovalna razprava tehnične fokusne skupine z izbranim številom udeležencev, med katerimi so bile štiri osebe, zoper katere so bile vložene strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, ki so pristale na to, da bodo delile svoje osebne izkušnje in tako omogočile koristen vpogled v strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti ter pomagale v pripravljalni fazi.

V okviru odprtega javnega posvetovanja<sup>19</sup> so bila med 4. oktobrom 2021 in 10. januarjem 2022 zbrana mnenja državljanov, novinarjev, držav članic, nevladnih organizacij, civilne družbe, sodnikov, drugih delavcev v pravni stroki in drugih deležnikov o strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti ter o tem, kako bi bilo treba v EU ukrepati proti njim.

S ciljno usmerjenim posvetovanjem z nacionalnimi sodniki, ki je potekalo od 12. novembra 2021 do 10. januarja 2022<sup>20</sup> prek Evropske pravosodne mreže v civilnih in gospodarskih zadevah, so bile pridobljene podrobnejše povratne informacije o prepoznavanju strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, morebitnih postopkovnih

<sup>19</sup> [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\\_sl](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_sl).

<sup>20</sup> [https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN\\_SLAPP](https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP).

pomanjkljivosti, že obstoječih nacionalnih pravnih sredstvih (čeprav niso posebej namenjena za strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti), ozaveščenosti sodnikov o takih tožbah ter potrebah sodnikov po usposabljanju.

Na tehničnem sestanku s strokovnjaki držav članic oktobra 2021 so se zbrali vpogledi v stališča držav članic (tudi stališča neodvisnih teles in organov držav članic) o tem, ali in kako bi lahko bilo treba na ravni EU ukrepati zoper strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, ter o tem, kakšna pravna sredstva (če obstajajo in če so splošna ali posebna) ter kakšne vrste podpora so trenutno na voljo na nacionalni ravni osebam, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti.

Delavnica z izbranimi deležniki, ki je potekala novembra 2021, je zagotovila forum za razpravo o razsežnosti strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, pri čemer so se zbirale informacije ter se je razpravljalo o možnih rešitvah in jih preskušalo.

Pri pripravljalnem delu Komisije so se upoštevali dokazi, ki jih je zbral Evropski parlament med pripravo samoiniciativnega poročila o tej zadevi, sprejetega konec leta 2021.

Povratne informacije deležnikov, zlasti v okviru odprtega javnega posvetovanja in na srečanju deležnikov, so pokazale močno podporo tako zakonodajnemu kot nezakonodajnemu ukrepanju zoper strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti na ravni EU. Vseevropske organizacije so poročale, da v EU narašča število strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, in sicer tudi tovrstnih čezmejnih zadev. V mnenjih, izraženih med javnim posvetovanjem, so bili poudarjeni tudi pomen usposabljanja in ozaveščanja o strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti, koristi zbiranja podatkov in potreba po ustreznem spremljanju strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.

Povratne informacije z javnega posvetovanja in srečanja deležnikov so zagotovile tudi pomembne dokaze o tem pojavu v EU, ki so bili upoštevani v delovnem dokumentu služb Komisije<sup>21</sup>, priloženem temu predlogu.

Večina držav članic je izrazila podporo ukrepanju EU zoper strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti in poudarila, da je treba zaščititi svobodo izražanja in obveščanja ter svobodo medijev, hkrati pa ohraniti ravnovesje med zaščitnimi ukrepi proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti in dostopom do sodnega varstva. Nekatere države članice so opozorile na pomanjkanje dokazov o primerih strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, zlasti s čezmejno razsežnostjo, kot zaskrbljujočem pojavu pri njih.

Ciljno usmerjeno posvetovanje z nacionalnimi sodniki je pokazalo, da v državah članicah anketirancev ni pravne opredelitve strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti ali posebnega sistema zaščitnih ukrepov za tovrstne tožbe, čeprav se lahko v primeru strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti načeloma uporabijo nekateri obstoječi nacionalni splošni zaščitni ukrepi.

Evropski parlament je 11. novembra 2021 sprejel samoiniciativno poročilo o strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti<sup>22</sup>, v katerem je Komisijo pozval, naj predstavi celovit sveženj ukrepov zoper strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, vključno z zakonodajo.

---

<sup>21</sup> SWD(2022) 117 z dne 27. aprila 2022.

<sup>22</sup> Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2021 z naslovom Krepitev demokracije ter svobode in pluralnosti medijev v EU: zloraba civilnopravnih in kazenskoprnih ukrepov za utišanje novinarjev, nevladnih organizacij in civilne družbe (2021/2036(INI)).

Komisija je naročila tudi študiji za boljše razumevanje tega pojava v EU in prvi pregled stanja po državah članicah. Ta prvi pregled stanja je omogočil vpogled v strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti in v to, kaj jih spodbuja<sup>23</sup>. Pri drugi študiji je šlo za bolj poglobljeno primerjalno študijo, v kateri je bilo podrobno ocenjeno trenutno stanje v državah članicah<sup>24</sup>.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Komisija je za pripravo pobude o strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti leta 2021 ustanovila strokovno skupino<sup>25</sup>. Skupino so sestavljali akademiki, pravni delavci ter predstavniki medijev in civilne družbe. Naloga skupine je bila zagotoviti pravno strokovno znanje o strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti, delovati kot platforma na ravni EU za izmenjavo dobrih praks in znanja ter po možnosti pomagati osebam, zoper katere so bile vložene strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti. Jeseni 2021 je bila v okviru strokovne skupine ustanovljena posebna zakonodajna podskupina za pomoč Komisiji pri pripravi zakonodajnega predloga.

- **Delovni dokument služb Komisije**

Temu predlogu je priložen delovni dokument služb Komisije<sup>26</sup>, v katerem so predstavljeni razlogi, analiza in razpoložljivi dokazi v podporo predlogu. Predlogu ni priložena ocena učinka, saj bo ta predlog zagotovil ciljno usmerjena postopkovna jamstva in ne bo povzročil znatnih merljivih stroškov. Nasprotno, nacionalnim sodiščem bo zagotovil bolj prilagojena sredstva za zaustavitev poskusov zlorabe sodnih postopkov in preprečevanje s tem povezanih stroškov, ki jih taka zloraba lahko povzroči za pravosodni sistem. Poleg tega je glede na to, da strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti ogrožajo temeljni pravici do svobode izražanja in svobode obveščanja, ključno odločno in hitro ukrepati, da se prepreči, da bi se ta škodljivi pojav, ki se je pojavil razmeroma nedavno, je pa vse bolj prisoten, še naprej širil v EU.

- **Temeljne pravice**

Predlog spodbuja varstvo temeljnih pravic v Evropski uniji. Novinarji, zagovorniki človekovih pravic in druge ciljne skupine, ki bodo imele korist od predlaganih postopkovnih jamstev, imajo pomembno vlogo v evropskih demokracijah, zlasti pri zagotavljanju javne razprave, spoštovanja temeljnih pravic, demokratičnih vrednot, socialne vključenosti, varstva okolja in pravne države. Hkrati ima postopkovno pravo ključno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti temeljnih pravic v skladu z Listino.

Pravica do svobode izražanja in obveščanja, kakor je določena v členu 11 Listine, vključuje pravico do mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti in idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje. Čeprav ne gre za absolutno pravico, morajo biti kakršne koli omejitve predpisane z zakonom in spoštovati bistveno vsebino take pravice, dovoljene pa so le, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (člen 52(1) Listine).

---

<sup>23</sup> Na voljo na [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf).

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en).

<sup>25</sup> [Strokovna skupina](#) za boj proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti.

<sup>26</sup> SWD(2022) 117 z dne 27. aprila 2022.

Hkrati predlog zagotavlja ravnovesje med dostopom do sodnega varstva, kot je zagotovljeno v členu 47 Listine, in osebnostnimi pravicami / pravico do zasebnosti v skladu s členoma 7 in 8 Listine ter varstvom svobode izražanja in obveščanja. Postopkovna jamstva so skrbno ciljno usmerjena in sodiščem v posameznih primerih puščajo zadostno prosto presojo, da ohranijo občutljivo ravnovesje med hitro zavrnitvijo očitno neutemeljenih zahtevkov in učinkovitim dostopom do sodnega varstva.

#### 4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ta predlog ne bo vplival na proračun Evropske unije.

#### 5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo olajšala izvajanje Direktive v državah članicah, saj bo zagotavljala pomoč pri prenosu, da se zagotovi nemoteno izvajanje v državah članicah, pri čemer bo organizirala vsaj eno delavnico o prenosu ter dvostranska srečanja, tudi na zahtevo držav članic. Države članice bodo tudi pozvane, naj sporočijo svoje nacionalne ukrepe za prenos.

Izvajanje direktive se bo preglevalo pet let po začetku njene uporabe.

- **Obrazložitevni dokumenti (za direktive)**

Za ta predlog niso potrebni posebni obrazložitevni dokumenti.

Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga

Direktiva je sestavljena iz štirih ločenih glavnih delov: skupna pravila o procesnih jamstvih (poglavje II), zgodnja zavrnitev očitno neutemeljenih sodnih postopkov (poglavje III), pravna sredstva zoper zlorabljenе sodne postopke (poglavje IV) in varstvo pred sodnimi odločbami iz tretjih držav (poglavje V). Določbe iz poglavij I in VI imajo horizontalno področje uporabe.

**Poglavje I Splošne določbe:** v tem poglavju so določbe o predmetu urejanja in področju uporabe instrumenta, nekatere opredelitve pojmov ter določba o tem, kdaj se za namene Direktive šteje, da ima zadeva čezmejne posledice.

**Člen 1** opredeljuje predmet urejanja, pri čemer je pojasnjeno, da so posebni zaščitni ukrepi iz Direktive namenjeni obravnavanju očitno neutemeljenih ali zlorabljenih sodnih postopkov v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami, začetih zoper fizične in pravne osebe zaradi njihovega udeleženja pri udeležbi javnosti, zlasti novinarje in zagovornike človekovih pravic.

**Člen 2** opredeljuje vsebinsko področje uporabe Direktive, ki se uporablja za zadeve civilne ali gospodarske narave s čezmejnimi posledicami, ne glede na naravo sodišča. To vključuje civilne zahtevke, vložene v okviru kazenskih postopkov, pa tudičasne ukrepe in ukrepe zavarovanja, nasprotnе tožbe ter druge posebne vrste pravnih sredstev, ki so na voljo na podlagi drugih instrumentov. Kot pri drugih instrumentih EU na civilnem in gospodarskem področju so iz področja uporabe izključene davčne, carinske ali upravne zadeve ali odgovornost države za dejanja in opustitve pri izvajanju javne oblasti. Pojem *acta iure imperii* vključuje zahtevke zoper uradnike, ki delujejo v imenu države, in odgovornost za dejanja državnih organov, vključno z odgovornostjo javno imenovanih uslužbencev. Javni organi se zato ne bi smeli obravnavati kot osebe, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti.

V **členu 3** so opredelitve pojmov udeležbe javnosti, zadeve v javnem interesu in strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.

**Udeležba javnosti** je široko opredeljena kot vsaka izjava ali dejavnost, ki je izražena ali se izvaja ob:

1. uveljavljanju pravice do svobode izražanja in obveščanja, kot so ustvarjanje, razstava, oglaševanje ali druga promocija novinarskih, političnih, znanstvenih, akademskih, umetniških, komentarnih ali satiričnih sporočil, publikacij ali del ter s tem neposredno povezana pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja;
2. uveljavljanju pravice do svobode združevanja in mirnega zbiranja, kot so organizacija dejavnosti lobiranja, demonstracij in protestov oziroma udeležba pri njih, ali dejavnostih, ki izhajajo iz uveljavljanja pravice do dobrega upravljanja in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot so vlaganje pritožb, peticij ali upravnih in sodnih zahtevkov ter udeležba na javnih obravnavah, pa tudi s tem neposredno povezana pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja.

Poleg tega zajema druge dejavnosti, namenjene obveščanju ali vplivanju na javno mnenje ali spodbujanju ukrepanja javnosti, vključno z dejavnostmi katerega koli zasebnega ali javnega subjekta v zvezi z vprašanji v javnem interesu, kot so organizacija raziskav, anket, kampanj ali katerih koli drugih kolektivnih ukrepov ali udeležba pri njih ter s tem neposredno povezana pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja. Pripravljalna ravnanja so na primer intervjuji preiskovalnega novinarja ali akademika za pripravo izjave ali informacije, ki jih zbere okoljevarstvenik. Podporna ali pomožna ravnanja bi bilo treba zajeti, saj lahko tožeče stranke vložijo tožbe tudi proti akterjem, ki zagotavljajo potrebne podporne ali pomožne storitve, kot so storitve internetne povezave ali tiska, da bi s tem posredno omejili svobodo izražanja osebe, zoper katero se dejansko vlaga strateška tožba za onemogočanje udeležbe javnosti. Taka pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja morajo biti neposredno in neločljivo povezana z zadevno izjavo ali dejavnostjo.

Po drugi strani pa udeležba javnosti običajno ne bi smela zajemati dejavnosti komercialnega oglaševanja in trženja (komercialno izražanje).

**Zadeva v javnem interesu** je prav tako široko opredeljena, nanaša pa se na vsako zadevo, ki zadeva javnost do te mere, da bi lahko bila ta legitimno zainteresirana zanjo, na področjih, kot so javno zdravje, varnost, okolje, podnebje ali uveljavljanje temeljnih pravic.

Opredelitev **zlorabljenih sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti** se nanaša na sodne postopke, začete zoper udeležbo javnosti, ki so v celoti ali delno neutemeljeni, njihov glavni namen pa je preprečiti, omejiti ali kaznovati udeležbo javnosti.

Neizčrpen seznam navaja najpogostejše znake zlorab, kot so nesorazmernost, prekomerna ali nerazumna narava zahtevka ali njegovega dela, obstoj več postopkov, ki so jih sprožile tožeča stranka ali pridružene stranke v zvezi s podobnimi zadevami, ali ustrahovanje, nadlegovanje ali grožnje s strani tožeče stranke ali njenih zastopnikov.

Zlorabljeni sodni postopki pogosto vključujejo taktike, ki se v pravnih postopkih uporabljajo v slabi veri, kot so zavlačevanje postopkov, povzročanje nesorazmernih stroškov toženi stranki v postopku ali izbiranje najugodnejšega sodišča. Te taktike, ki jih tožeča stranka uporablja za druge namene kot za uveljavljanje dostopa do sodnega varstva, se pogosto, čeprav ne vedno, združujejo z različnimi oblikami ustrahovanja, nadlegovanja ali groženj pred ali med postopkom, da bi se ovirala udeležba javnosti.

**Člen 4** določa, kdaj se šteje, da ima zadeva čezmejne posledice.

Za namene te direktive se za zadevo vedno šteje, da ima čezmejne posledice, razen če imata obe stranki stalno prebivališče ali sedež v isti državi članici, v kateri je sodišče, pred katerim poteka postopek, kar izkazuje, da je zadeva izključno notranja.

Vendar se v dveh primerih za zadevo šteje, da ima čezmejne posledice, čeprav imata obe stranki stalno prebivališče ali sedež v isti državi članici, v kateri je sodišče, pred katerim poteka postopek.

- (1) Prvi tak primer je, kadar je konkretno dejanje udeležbe javnosti v zvezi z zadevno zadevo v javnem interesu pomembno za več kot eno državo članico. To vključuje na primer udeležbo javnosti na dogodkih, ki jih organizirajo institucije Unije, kot je udeležba na javnih obravnavah, ali izjave ali dejavnosti v zvezi z zadevami, ki so posebnega pomena za več kot eno državo članico, kot so čezmejno onesnaževanje ali obtožbe o pranju denarja z morebitno čezmejno vpletenostjo.
- (2) Drugi primer, v katerem bi bilo treba šteti, da ima zadeva čezmejne posledice, je, kadar tožeča stranka ali povezani subjekti sočasno ali predhodno začnejo sodne postopke proti istim ali povezanim toženim strankam v drugi državi članici.
- (3) Ti dve vrsti primerov upoštevata poseben kontekst strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.

**Poglavje II Skupna pravila o postopkovnih jamstvih:** V tem poglavju so horizontalne določbe o uporabi postopkovnih jamstev, njihovi vsebini in drugih postopkovnih značilnostih.

V skladu s **členom 5** se lahko vloži zahteva za različne vrste postopkovnih jamstev:

- (a) varščino v skladu s členom 8,
- (b) zgodnjo zavrnitev očitno neutemeljenih sodnih postopkov v skladu s poglavjem III,
- (c) pravna sredstva zoper zlorabljen sodne postopke v skladu s poglavjem IV.

Čeprav bi moral biti opis narave izjave ali dejavnosti kot dejanja udeležbe javnosti pogoj dopustnosti, bi moral kot ustrezen šteti opis dokazil, če glavna tožeča stranka ni predložila dokazov ali če sodišču niso kako drugače na voljo. Države članice lahko določijo, da lahko sodišče, pred katerim poteka postopek, po uradni dolžnosti v kateri koli fazi postopka sprejme iste ukrepe.

**Člen 6** obravnava naknadne spremembe zahtevkov ali vlog tožečih strank, ki namenoma umaknejo ali spremenijo zahtevke ali vloge, da bi se izognile plačilu stroškov uspešni stranki. Ta pravna strategija lahko sodišču odvzame pristojnost, da ugotovi zlorabo sodnega postopka, toženi stranki pa s tem možnost povračila stroškov postopka. Določba zagotavlja, da morebitne naknadne spremembe zahtevkov ali vlog tožeče stranke, vključno z umikom pravnega sredstva, ne vplivajo na to, da bi sodišče, pred katerim poteka postopek, lahko postopek obravnavalo kot zlorabo in dodelilo povračilo stroškov ali naložilo odškodnino ali kazni.

**Člen 7** določa, da lahko sodišče, pred katerim poteka postopek, sprejme udeležbo nevladnih organizacij, ki varujejo ali spodbujajo pravice oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, v postopku bodisi v podporo toženi stranki bodisi za posredovanje informacij. Države članice bi morale urediti postopkovne zahteve za intervencijo, po možnosti vključno z roki, v skladu s postopkovnimi pravili, ki se uporabljajo za sodišče, pred katerim poteka postopek.

**Člen 8** uvaja pristojnost sodišča, da od tožeče stranke zahteva varščino bodisi za stroške postopka bodisi za stroške postopka in odškodnino, kadar meni, da čeprav zahtevek ni očitno neutemeljen, elementi kažejo na zlorabo postopka in so možnosti za uspeh v postopku v glavni stvari majhne.

**Poglavje III Zgodnja zavrnitev očitno neutemeljenih sodnih postopkov:** To poglavje obravnava zahteve in postopkovna jamstva za zgodnjo zavrnitev v sodnih postopkih, ki so očitno neutemeljeni.

**Člen 9** določa, da se predlogu za zgodnjo zavrnitev ugotovi, če je zahtevek zoper toženo stranko v celoti ali delno očitno neutemeljen. Če se glavni zahtevek zavrne pozneje v rednem postopku, lahko tožena stranka še vedno uporabi druga pravna sredstva zoper zlorabljene sodne postopke, če se nato ugotovijo elementi zlorabe.

**Člen 10** določa, da se, če tožena stranka predlaga zgodnjo zavrnitev, postopek v glavni stvari prekine do pravnomočne odločitve o tem predlogu. S prekinitvijo postopka, ki ga je začela tožeča stranka, se zagotovi začasna prekinitvev postopkovnih dejanj, s čimer se zmanjšajo stroški postopka za toženo stranko. Da bi se izognili kakršnemu koli vplivu na učinkovit dostop do sodnega varstva, bi morala biti prekinitvev začasna in trajati le do sprejetja pravnomočne odločitve o predlogu, ki ni več predmet sodnega nadzora.

**Člen 11** zahteva, da se predlog za zgodnjo zavrnitev obravnava po hitrem postopku, pri čemer se upoštevajo okoliščine zadeve ter pravica do učinkovitega pravnega sredstva in pravica do poštenega sojenja. Za zagotovitev večje primernosti hitrega postopka lahko države članice določijo roke za izvedbo obravnave ali za sprejetje odločitve sodišča. Sprejmejo lahko tudi ureditve, podobne postopkom v zvezi z začasnimi ukrepi.

**Člen 12** uvaja posebno pravilo glede dokaznega bremena: če je tožena stranka predlagala zgodnjo zavrnitev in dokazala, da izjava ali dejavnost pomeni dejanje udeležbe javnosti, mora tožeča stranka dokazati, da zahtevek ni očitno neutemeljen. To ne pomeni omejitve dostopa do sodnega varstva, saj tožeča stranka nosi dokazno breme v zvezi z navedenim zahtevkom in mora v izogib zgodnji zavrnitvi izpolniti le precej nižji dokazni standard, in sicer to, da zahtevek ni očitno neutemeljen.

**Člen 13** določa, da je zoper odločitev o ugoditvi predlogu za zgodnjo zavrnitev ali o njegovi zavrnitvi mogoča pritožba.

**Poglavje IV Pravna sredstva zoper zlorabljene sodne postopke:** V tem poglavju so določbe o naložitvi plačila stroškov, odškodnine in kazni.

**Člen 14** določa, da se lahko tožeči stranki, ki je začela zlorabljen sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, naloži plačilo vseh stroškov postopka, vključno s celotnimi stroški pravnega zastopanja tožene stranke, razen če so taki stroški pretirani.

**Člen 15** zagotavlja, da lahko vsaka fizična ali pravna oseba, ki je utrpela škodo zaradi zlorabljenega sodnega postopka za onemogočanje udeležbe javnosti, uveljavlja in pridobi polno odškodnino za navedeno škodo. To zajema tako premoženjsko kot nepremoženjsko škodo. Premoženjska škoda vključuje na primer odvetniške nagrade, kadar jih ni mogoče povrniti kot stroške, potne stroške in zdravstvene stroške (na primer za psihološko pomoč), če so vzročno povezani s sodnim postopkom. Predpravniki stroški bi se morali šteti za premoženjsko škodo, če niso vključeni v stroške v skladu z nacionalno zakonodajo. Nepremoženjska škoda zajema različne oblike telesnih poškodb in/ali duševne škode. Vključuje na primer bolečino in trpljenje ali čustveno stisko, povezano s sodnimi postopki, poslabšanje kakovosti življenja ali odnosa, škodovanje ugledu in na splošno vse vrste nematerialne škode.

**Člen 16** določa možnost naložitve učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni stranki, ki je začela zlorabljen sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti. Glavni cilj te določbe je morebitne tožeče stranke odvrniti od zlorabljanja sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti. Kazni se plačajo državam članicam.

**Poglavje V Varstvo pred sodbami iz tretjih držav:** V tem poglavju so pravna sredstva za zaščito toženih strank pred zlorabljenimi sodnimi postopki pred sodišči tretjih držav.

**Člen 17** od držav članic zahteva, da zagotovijo, da se priznanje in izvršitev sodbe iz tretje države v sodnih postopkih zaradi udejstvovanja fizične ali pravne osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v državi članici pri udeležbi javnosti zavrneta kot očitno v nasprotju z javnim redom (*ordre public*), kadar bi se navedeni postopek štel za očitno neutemeljenega ali zlorabljenega, če bi bil začel pred sodišči države članice, v kateri se zahteva priznanje ali izvršitev, in bi ta sodišča uporabila svoje pravo.

**Člen 18** kot dodatno pravno sredstvo zoper sodbe iz tretjih držav določa, da če je bil proti fizični ali pravni osebi s stalnim prebivališčem ali sedežem v državi članici pred sodiščem tretje države začel zlorabljen sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, lahko navedena oseba zahteva odškodnino za škodo in stroške, nastale v zvezi s postopkom pred sodiščem tretje države, ne glede na stalno prebivališče ali sedež tožeče stranke v postopku v tretji državi. Ta določba ustvarja novo posebno podlago za pristojnost, s katero se zagotovi, da imajo osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v Evropski uniji, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, v Uniji na voljo učinkovito pravno sredstvo zoper zlorabljene sodne postopke pred sodiščem tretje države.

**Poglavje VI Končne določbe** V tem poglavju so pravila o razmerju Direktive do Luganske konvencije iz leta 2007, o pregledu uporabe direktive, o prenosu v nacionalno zakonodajo, o začetku veljavnosti in o državah članicah kot naslovnica.



## Predlog

**DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA****o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnost)**

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 81(2)(f) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 2 Pogodbe o Evropski uniji določa, da Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin.
- (2) Člen 10(3) Pogodbe o Evropski uniji določa, da ima vsak državljan Unije pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) med drugim določa pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (člen 7), varstva osebnih podatkov (člen 8), svobode izražanja in obveščanja, kar vključuje spoštovanje svobode in pluralnosti medijev, (člen 11) ter do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (člen 47).
- (3) Pravica do svobode izražanja in obveščanja, kakor je določena v členu 11 Listine, vključuje pravico do mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti in idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje. Člen 11 Listine bi moral imeti enako vsebino in obseg kot člen 10 Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) o svobodi izražanja, kot ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).
- (4) Namen te direktive je zagotoviti zaščito fizičnim in pravnim osebam, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti pri zadevah v javnem interesu, zlasti novinarjem in zagovornikom človekovih pravic, pred sodnimi postopki, ki se zoper njih začnejo z namenom, da se jih odvrne od udeležbe javnosti (splošno znanimi kot strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti (*strategic lawsuits against public participation – SLAPP*)).
- (5) Novinarji imajo pomembno vlogo pri spodbujanju javne razprave ter posredovanju in sprejemanju informacij, mnenj in idej. Bistveno je, da imajo na voljo dovolj prostora, da prispevajo k odprti, svobodni in pošteni razpravi ter da se borijo proti dezinformacijam, manipulacijam z informacijami in vmešavanju. Novinarji bi morali imeti možnost uspešno opravljati svojo dejavnost, da bi se državljanom v evropskih demokracijah zagotovil dostop do različnih mnenj.
- (6) Zlasti preiskovalni novinarji imajo ključno vlogo v boju proti organiziranemu kriminalu, korupciji in ekstremizmu. Njihovo delo je zelo tvegano, soočajo pa se z vse

številnejšimi napadi in nadlegovanjem. Da se jim omogoči opravljanje njihove ključne vloge nadzora nad zadevami v zakonitem javnem interesu, je potreben zanesljiv sistem zaščitnih ukrepov.

- (7) V evropskih demokracijah imajo pomembno vlogo tudi zagovorniki človekovih pravic, zlasti pri zagotavljanju spoštovanja temeljnih pravic, demokratičnih vrednot, socialne vključenosti, varstva okolja in pravne države. Morali bi imeti možnost, da brez bojzani pred ustrahovanjem dejavno sodelujejo v javnem življenju ter izrazijo svoje mnenje tako o političnih zadevah kot v postopkih odločanja. Zagovorniki človekovih pravic so posamezniki ali organizacije, ki se ukvarjajo z varstvom temeljnih in različnih drugih pravic, kot so okoljske in podnebne pravice, pravice žensk, pravice LGBTIQ, pravice ljudi z manjšinskim rasnim ali etničnim poreklom, pravice delavcev ali verske svoboščine. Tudi drugi udeleženci javne razprave, kot so akademiki in raziskovalci, si zaslužijo ustrezno zaščito.
- (8) Za zdravo in uspešno demokracijo morajo imeti ljudje možnost dejavno sodelovati v javni razpravi brez neupravičenega vmešavanja javnih organov ali drugih vplivnih akterjev, tako domačih kot tujih. Da bi zagotovili pomenljivo udeležbo, bi morali imeti ljudje dostop do zanesljivih informacij, ki jim omogočajo oblikovanje lastnega mnenja in uporabo lastne presoje v javnem prostoru, v katerem se lahko svobodno izražajo različna stališča.
- (9) Za spodbujanje tega okolja je pomembno, da se novinarje in zagovornike človekovih pravic zaščiti pred sodnimi postopki za onemogočanje udeležbe javnosti. Taki sodni postopki se ne začnejo zaradi dostopa do sodnega varstva, temveč zaradi utišanja javne razprave, običajno z nadlegovanjem in ustrahovanjem.
- (10) Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti pogosto vlagajo vplivni subjekti, na primer posamezniki, lobistične skupine, korporacije in državni organi. Pogosto je pri tem prisotno neravnovesje moči med strankama, pri čemer ima tožeča stranka močnejši finančni ali politični položaj kot tožena. Čeprav tako neravnovesje moči pri tovrstnih primerih ni nepogrešljivo, pa se ob njegovi prisotnosti znatno povečajo škodljivi in zastraševalni učinki sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti.
- (11) Sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti lahko negativno vplivajo na verodostojnost in ugled novinarjev in zagovornikov človekovih pravic ter izčrpajo njihove finančne in druge vire. Zaradi takih postopkov se lahko odloži ali popolnoma prepreči objava informacij o zadevah v javnem interesu. Trajanje postopkov in finančni pritisk lahko zastraševalno vplivata na novinarje in zagovornike človekovih pravic. Obstoj takih praks ima lahko tako odvračilni učinek na njihovo delo, saj prispeva k samocenzuri v pričakovanju morebitnih prihodnjih sodnih postopkov, kar vodi v osiromašenje javne razprave v škodo družbe kot celote.
- (12) Osebe, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, se pogosto hkrati soočajo z več sodnimi postopki, včasih začetimi v več jurisdikcijah. Postopki, ki se začnejo v jurisdikciji ene države članice zoper osebo s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, so za toženo stranko običajno bolj zapleteni in dražji. Tožeče stranke lahko pri strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti uporabijo tudi procesna orodja za podaljšanje trajanja postopkov in zvišanje pravnih stroškov ter začnejo postopke v jurisdikciji, za katero menijo, da bo za njihovo zadevo ugodna, ne pa pri sodišču, ki je najprimernejše za obravnavo zahtevka. Take prakse tudi nepotrebno in škodljivo obremenjujejo nacionalne sodne sisteme.

- (13) Zaščitni ukrepi iz te direktive bi se morali uporabljati za vse fizične ali pravne osebe za njihovo udejstvovanje pri udeležbi javnosti. Ščititi bi morali tudi fizične ali pravne osebe, ki poklicno ali osebno zagotavljajo podporo, pomoč, blago ali storitve drugim osebam za namene, ki so neposredno povezani z udeležbo javnosti pri zadevah v javnem interesu. To vključuje na primer ponudnike internetnih storitev, založniške hiše ali tiskarne, ki se soočajo s sodnimi postopki ali grožnjami z njimi zaradi zagotavljanja storitev osebi, zoper katero je začel sodni postopek.
- (14) Ta direktiva bi se morala uporabljati za vse vrste pravnih zahtevkov ali tožb civilne ali gospodarske narave s čezmejnimi posledicami, ne glede na naravo sodišča. To vključuje civilne zahtevke, vložene v okviru kazenskih postopkov. Prav tako vključuje začasne ukrepe in ukrepe zavarovanja, nasprotno tožbe ter druge posebne vrste pravnih sredstev, ki so na voljo na podlagi drugih instrumentov.
- (15) Direktiva se ne uporablja za zahtevke, ki izhajajo iz odgovornosti države za dejanja in opustitve dejanj pri izvajanju javne oblasti (*acta iure imperii*), ter zahtevke zoper uradnike, ki delujejo v imenu države, in za zahtevke, ki izhajajo iz odgovornosti za dejanja državnih organov, vključno z odgovornostjo javno imenovanih uslužbencev.
- (16) Udeležba javnosti bi morala pomeniti vsako izjavo ali dejavnost fizične ali pravne osebe, ki je izražena ali se izvaja ob uveljavljanju pravice do svobode izražanja in obveščanja o zadevi v javnem interesu, kot so ustvarjanje, razstava, oglaševanje ali druga promocija novinarskih, političnih, znanstvenih, akademskih, umetniških, komentarnih ali satiričnih sporočil, publikacij ali del, ter vsa s tem neposredno povezana pripravljala, podpora ali pomožna ravnanja. Lahko zajema tudi dejavnosti, povezane z uveljavljanjem pravice do svobode združevanja in mirnega zbiranja, kot so organizacija dejavnosti lobiranja, demonstracij in protestov oziroma udeležba pri njih, ali dejavnosti, ki izhajajo iz uveljavljanja pravice do dobrega upravljanja in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot so vlaganje pritožb, peticij ali upravnih in sodnih zahtevkov ter udeležba na javnih obravnavah. Udeležba javnosti bi morala zajemati tudi pripravljala, podpora ali pomožna ravnanja, ki so neposredno in neločljivo povezana z zadevno izjavo ali dejavnostjo in zoper katera se začnejo sodni postopki z namenom omejevanja udeležbe javnosti. Poleg tega lahko zajema druge dejavnosti, namenjene obveščanju ali vplivanju na javno mnenje ali spodbujanju ukrepanja javnosti, vključno z dejavnostmi katerega koli zasebnega ali javnega subjekta v zvezi z vprašanji v javnem interesu, kot so organizacija raziskav, anket, kampanj ali katerih koli drugih kolektivnih ukrepov ali udeležba pri njih.
- (17) Udeležba javnosti običajno ne bi smela zajemati dejavnosti komercialnega oglaševanja in trženja, ki se običajno ne izvajajo ob uveljavljanju svobode izražanja in obveščanja.
- (18) Pojem zadeve v javnem interesu bi moral zajemati tudi kakovost, varnost ali druge pomembne vidike blaga, proizvodov ali storitev, kadar so ti pomembni za javno zdravje, varnost, okolje, podnebje ali uveljavljanje temeljnih pravic. Povsem individualni spor med potrošnikom in proizvajalcem ali ponudnikom storitev v zvezi z blagom, proizvodom ali storitvijo bi moral biti zajet le, kadar ima zadeva elemente javnega interesa, na primer v zvezi s proizvodom ali storitvijo, ki ne izpolnjuje okoljskih ali varnostnih standardov.
- (19) Tudi dejavnosti oseb ali subjektov, ki so izpostavljeni javnosti ali so v javnem interesu, so zadeve v javnem interesu, za katere bi bila lahko javnost legitimno zainteresirana. Vendar legitimnega interesa ni, če je edini namen izjave ali dejavnosti, ki se nanaša na tako osebo ali subjekt, zadovoljiti radovednost določene publike glede podrobnosti zasebnega življenja osebe.

- (20) Zlorabljeni sodni postopki običajno vključujejo taktike, ki se v pravnih postopkih uporabljajo v slabi veri, kot so zavlačevanje postopkov, povzročanje nesorazmernih stroškov toženi stranki v postopku ali izbiranje najugodnejšega sodišča. Te taktike tožeče stranke uporabljajo za druge namene kot za uveljavljanje dostopa do sodnega varstva. Take taktike se pogosto, čeprav ne vedno, združujejo z različnimi oblikami ustrahovanja, nadlegovanja ali groženj.
- (21) Čezmejna razsežnost strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti povečuje zapletenost in izzive, s katerimi se soočajo tožene stranke, saj se morajo soočiti s postopki v drugih jurisdikcijah, včasih tudi v več jurisdikcijah hkrati. To pa povzroča dodatne stroške in bremena, kar prinaša še bolj negativne posledice.
- (22) Za zadevo bi se moralo šteti, da ima čezmejne posledice, razen če imata obe stranki stalno prebivališče ali sedež v isti državi članici, v kateri je sodišče, pred katerim poteka postopek. V dveh primerih bi se moralo za zadevo šteti, da ima čezmejne posledice, čeprav imata obe stranki stalno prebivališče ali sedež v isti državi članici, v kateri je sodišče, pred katerim poteka postopek. Prvi tak primer je, kadar je konkretno dejanje udeležbe javnosti v zvezi z zadevno zadevo v javnem interesu pomembno za več kot eno državo članico. To vključuje na primer udeležbo javnosti na dogodkih, ki jih organizirajo institucije Unije, kot je udeležba na javnih obravnavah, ali izjave ali dejavnosti v zvezi z zadevami, ki so posebnega pomena za več kot eno državo članico, kot so čezmejno onesnaževanje ali obtožbe o pranju denarja z morebitno čezmejno vpletenostjo. Drugi primer, v katerem bi bilo treba šteti, da ima zadeva čezmejne posledice, je, kadar tožeča stranka ali povezani subjekti sočasno ali predhodno začnejo sodne postopke proti istim ali povezanim toženim strankam v drugi državi članici. Ti dve vrsti primerov upoštevata poseben kontekst strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti.
- (23) Toženim strankam bi moralo biti omogočeno uveljavljanje naslednjih postopkovnih jamstev: zahteve za varščino za kritje bodisi stroškov postopka bodisi stroškov postopka in odškodnine, predloga za zgodnjo zavrnitev očitno neutemeljenega sodnega postopka, zahteve za pravna sredstva zoper zlorabljene sodne postopke (dodelitev povračila stroškov ali naložitev odškodnine ali kazni) ali vsega navedenega hkrati.
- (24) V nekaterih zlorabljenih sodnih postopkih za onemogočanje udeležbe javnosti tožeče stranke namenoma umaknejo ali spremenijo zahtevke ali vloge, da bi se izognile plačilu stroškov uspešni stranki. Ta pravna strategija lahko sodišču odvzame pristojnost, da ugotovi zlorabo sodnega postopka, s čimer se toženi stranki onemogoči povračilo stroškov postopka. Taki umiki ali spremembe zato ne bi smeli vplivati na možnost sodišč, pred katerimi poteka postopek, da ugodijo pravnim sredstvom zoper zlorabljene sodne postopke.
- (25) Če se glavni zahtevki zavrne pozneje v rednem postopku, lahko tožena stranka še vedno uporabi druga pravna sredstva zoper zlorabljene sodne postopke, kot so povračilo stroškov ali odškodnina.
- (26) Da bi se toženi stranki zagotovil dodaten zaščitni ukrep, bi moralo biti mogoče ugoditi njeni zahtevi po varščini za kritje stroškov postopka in/ali odškodnine, kadar sodišče meni, da čeprav zahtevki ni očitno neutemeljen, elementi kažejo na zlorabo postopka in so možnosti za uspeh v postopku v glavni stvari majhne. Za varščino ni potrebna vsebinska presoja, služi pa kot ukrep zavarovanja, ki zagotavlja učinke pravnomočne odločitve o ugotovitvi zlorabe postopka. Države članice bi morale odločiti, ali naj varščino odredi sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog tožene stranke.

- (27) S prekinitvijo postopka po vložitvi predloga za zgodnjo zavrnitev se zagotovi začasna prekinitvev postopkovnih dejanj, s čimer se zmanjšajo stroški postopka za toženo stranko.
- (28) Da bi se izognili kakršnemu koli vplivu na dostop do učinkovitega pravnega sredstva, bi morala biti prekinitvev začasna in trajati le do sprejetja pravnomočne odločitve o predlogu. Pravnomočna odločitev pomeni odločitev, ki ni več predmet sodnega nadzora.
- (29) Za zagotovitev večje primernosti hitrega postopka za obravnavo predloga za zgodnjo zavrnitev lahko države članice določijo roke za izvedbo obravnave ali za sprejetje odločitve sodišča. Sprejmejo lahko tudi ureditve, podobne postopkom v zvezi z začasnimi ukrepi. Države članice bi si morale prizadevati za zagotovitev, da se tudi takrat, ko tožena stranka uveljavlja druga postopkovna jamstva, odločitev o njih sprejme primerno hitro. Pri primerno hitri obravnavi bi lahko države članice med drugim upoštevale, ali je tožeča stranka začela več postopkov ali usklajene postopke v podobnih zadevah ter ali obstajajo poskusi ustrahovanja, nadlegovanja ali groženj toženi stranki.
- (30) Kadar tožena stranka predlaga zgodnjo zavrnitev, bi morala tožeča stranka v postopku v glavni stvari v hitrem postopku dokazati, da zahtevke ni očitno neutemeljen. To ne pomeni omejitve dostopa do sodnega varstva, saj tožeča stranka nosi dokazno breme v zvezi z navedenim zahtevkom v glavni stvari in mora v izogib zgodnji zavrnitvi izpolniti le precej nižji dokazni standard, in sicer to, da zahtevke ni očitno neutemeljen.
- (31) Stroški bi morali vključevati vse stroške postopka, vključno s celotnimi stroški pravnega zastopanja tožene stranke, razen če so taki stroški pretirani. Stroški pravnega zastopanja, ki presegajo zneske iz zakonsko predpisanih preglednic nagrad, se sami po sebi še ne bi smeli šteti za pretirane. Polna odškodnina za škodo bi morala zajemati premoženjsko in nepremoženjsko škodo, kot so telesne poškodbe in duševna škoda.
- (32) Glavni cilj tega, da se sodiščem omogoči naložitev kazni, je odvrniti morebitne tožeče stranke od vlaganja strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti. Take kazni bi morale biti sorazmerne z ugotovljenimi elementi zlorabe. Sodišča bi morala pri določanju višine kazni upoštevati, kako verjetno lahko strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, tudi glede na naravo zahtevka, dosežejo škodljiv ali zastraševalni učinek, ali je tožeča stranka sprožila več ali usklajene postopke v podobnih zadevah ter ali obstajajo poskusi ustrahovanja, nadlegovanja ali groženj toženi stranki.
- (33) V čezmejnem okviru je pomembno priznati tudi grožnjo, ki jo novinarjem, zagovornikom človekovih pravic in drugim osebam, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti in imajo stalno prebivališče ali sedež v Evropski uniji, predstavljajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, vložene zoper njih v tretjih državah. Vključujejo lahko prekomerno odškodnino, ki jo morajo plačati novinarji, zagovorniki človekovih pravic in drugi iz EU. Sodni postopki v tretjih državah so za osebe, zoper katere se začenejo, bolj zapleteni in dražji. Da bi zaščitili demokracijo ter svobodo izražanja in obveščanja v Evropski uniji in preprečili, da bi se z uporabo sodnih postopkov v drugih jurisdikcijah spodbujali zaščitni ukrepi iz te direktive, je pomembno zagotoviti zaščito tudi pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki v tretjih državah.

- (34) Ta direktiva uvaja novo posebno podlago za pristojnost, s katero se zagotovi, da imajo osebe, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, ki imajo stalno prebivališče ali sedež v Evropski uniji, v Uniji na voljo učinkovito pravno sredstvo zoper zlorabljene sodne postopke pred sodišči tretjih držav. Ta posebna podlaga za pristojnost osebam, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, ki imajo stalno prebivališče ali sedež v Evropski uniji, omogoča, da pred sodišči njihovega stalnega prebivališča ali sedeža uveljavljajo odškodnino za škodo in stroške, nastale v zvezi s postopkom pred sodiščem tretje države. Ta pravica velja ne glede na stalno prebivališče ali sedež tožeče stranke v postopku v tretji državi.
- (35) Ta direktiva ne bi smela posegati v zaščito, ki jo fizičnim in pravnim osebam, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, zagotavljajo drugi instrumenti prava Unije ali nacionalnega prava. Zlasti nikakor ne zmanjšuje zaščite, ki jo zagotavlja Direktiva 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije<sup>27</sup>, kakor je prenesena v nacionalno pravo. Kar zadeva primere, ki spadajo na področje uporabe tako te direktive kot Direktive 2019/1937, bi se tako morala uporabljati zaščita, ki jo zagotavljata oba akta.
- (36) Direktiva dopolnjuje Priporočilo Komisije o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti). Navedeno priporočilo je naslovljeno na države članice in zagotavlja celovit nabor ukrepov, vključno z usposabljanjem, ozaveščanjem, podporo osebam, zoper katere se vlagajo strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti, ter zbiranjem podatkov, poročanjem in spremljanjem sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti.
- (37) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju te direktive, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v tej državi ne uporablja.
- (38) [V skladu s členoma 1 in 2 ter členom 4a(1) Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, in brez poseganja v člen 4 tega protokola Irska ne sodeluje pri sprejetju te direktive, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja. –] ALI
- (39) [V skladu s členom 3 ter členom 4a(1) Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, je Irska [s pismom z dne...] podala uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi te direktive. –]

---

<sup>27</sup> UL L 305, 26.11.2019, str. 17.

SPREJELA NASLEDNJO DIREKTIVO:

## POGLAVJE I

### Splošne določbe

#### Člen 1

##### Predmet urejanja

Ta direktive zagotavlja zaščitne ukrepe zoper očitno neutemeljene ali zlorabljene sodne postopke v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami, ki se začnejo zoper fizične in pravne osebe, zlasti novinarje in zagovornike človekovih pravic, zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti.

#### Člen 2

##### Področje uporabe

Ta direktiva se uporablja za zadeve civilne ali gospodarske narave s čezmejnimi posledicami, ne glede na naravo sodišča. Zlasti pa se ne uporablja za davčne, carinske ali upravne zadeve ali za odgovornost države za dejanja in opustitve dejanj pri izvajanju javne oblasti (*acta iure imperii*).

#### Člen 3

##### Opredelitev pojmov

V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. **„udeležba javnosti“** pomeni vsako izjavo ali dejavnost fizične ali pravne osebe, ki je izražena ali se izvaja ob uveljavljanju pravice do svobode izražanja in obveščanja o zadevi v javnem interesu, ter s tem neposredno povezana pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja. To vključuje pritožbe, peticije, upravne ali sodne zahtevke in udeležbo na javnih obravnavah;
2. **„zadeva v javnem interesu“** pomeni vsako zadevo, ki vpliva na javnost do te mere, da bi lahko bila ta legitimno zainteresirana zanjo, na področjih, kot so:
  - (a) javno zdravje, varnost, okolje, podnebje ali uveljavljanje temeljnih pravic;
  - (b) dejavnosti oseb ali subjektov, ki so izpostavljeni javnosti ali so v javnem interesu;
  - (c) zadeve, ki so v javni obravnavi ali pregledu pri zakonodajnem, izvršilnem ali sodnem organu, ter vsi drugi javni uradni postopki;
  - (d) obtožbe o korupciji, goljufiji ali kriminalu;
  - (e) dejavnosti za boj proti dezinformacijam;
3. **„zlorabljeni sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti“** pomenijo sodne postopke, začete zoper udeležbo javnosti, ki so v celoti ali delno neutemeljeni, njihov glavni namen pa je preprečiti, omejiti ali kaznovati udeležbo javnosti. Znaki takega namena so lahko:
  - (a) nesorazmerna, pretirana ali nerazumna narava zahtevka ali njegovega dela;

- (b) obstoj več postopkov, ki so jih sprožile tožeča stranka ali pridružene stranke v zvezi s podobnimi zadevami, ter
- (c) ustrahovanje, nadlegovanje ali grožnje s strani tožeče stranke ali njenih zastopnikov.

#### *Člen 4*

### **Zadeve s čezmejnimi posledicami**

1. Za namene te direktive se za zadevo šteje, da ima vedno čezmejne posledice, razen če imata obe stranki stalno prebivališče ali sedež v isti državi članici, v kateri je sodišče, pred katerim poteka postopek.
2. Tudi kadar imata obe stranki stalno prebivališče ali sedež v isti državi članici, v kateri je sodišče, pred katerim poteka postopek, se za zadevo šteje, da ima čezmejne posledice, če:
  - (a) je dejanje udeležbe javnosti v zvezi z zadevo v javnem interesu, zoper katero je začel sodni postopek, pomembno za več kot eno državo članico ali
  - (b) tožeča stranka ali povezani subjekti sočasno ali predhodno začnejo sodne postopke proti istim ali povezanim toženim strankam v drugi državi članici.

## POGLAVJE II

### **Skupna pravila o postopkovnih jamstvih**

#### *Člen 5*

### **Vloge za uveljavljanje postopkovnih jamstev**

1. Države članice zagotovijo, da lahko v sodnih postopkih zoper fizične ali pravne osebe zaradi njihovega udeleženja pri udeležbi javnosti te osebe uveljavljajo:
  - (a) varščino v skladu s členom 8;
  - (b) zgodnjo zavrnitev očitno neutemeljenih sodnih postopkov v skladu s Poglavjem III;
  - (c) pravna sredstva zoper zlorabljene sodne postopke v skladu s Poglavjem IV.
2. Take vloge morajo vključevati:
  - (a) opis elementov, na katerih temeljijo;
  - (b) opis dokazil.
3. Države članice lahko določijo, da lahko sodišče, pred katerim poteka postopek, po uradni dolžnosti uporabi postopkovna jamstva v skladu s poglavjema III in IV.

#### *Člen 6*

### **Naknadne spremembe zahtevkov ali vlog**



Države članice zagotovijo, da morebitne naknadne spremembe zahtevkov ali vlog tožeče stranke v zadevi v glavni stvari, vključno z umikom pravnega sredstva, ne vplivajo na to, da bi sodišče, pred katerim poteka postopek, lahko sodni postopek obravnavalo kot zlorabo in ugodilo pravnim sredstvom v skladu s poglavjem IV.

#### *Člen 7*

##### **Intervencija tretjih strank**

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da lahko sodišče, pred katerim poteka sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, sprejme udeležbo nevladnih organizacij, ki varujejo ali spodbujajo pravice oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, v navedenem postopku bodisi v podporo toženi stranki bodisi za posredovanje informacij.

#### *Člen 8*

##### **Varščina**

Države članice zagotovijo, da je sodišče, pred katerim poteka postopek, v sodnem postopku za onemogočanje udeležbe javnosti pristojno od tožeče stranke zahtevati varščino bodisi za stroške postopka bodisi za stroške postopka in odškodnino, če meni, da je taka varščina ustrezna glede na prisotnost elementov, ki kažejo na zlorabo sodnega postopka.

### POGLAVJE III

## **Zgodnja zavrnitev očitno neutemeljenih sodnih postopkov**

#### *Člen 9*

##### **Zgodnja zavrnitev**

1. Države članice sodišča pooblastijo za sprejetje odločitve o zgodnji zavrnitvi, v celoti ali delno, sodnega postopka za onemogočanje udeležbe javnosti zaradi očitne neutemeljenosti.
2. Države članice lahko določijo roke za uveljavljanje pravice do vložitve predloga zgodnje zavrnitev. Roki morajo biti sorazmerni in ne smejo onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja.

#### *Člen 10*

##### **Prekinitev postopka v glavni stvari**

Države članice zagotovijo, da se, če tožena stranka predlaga zgodnjo zavrnitev, postopek v glavni stvari prekine do pravomočne odločitve o tem predlogu.

#### *Člen 11*

##### **Hitri postopek**

Države članice zagotovijo, da se predlog za zgodnjo zavrnitev obravnava po hitrem postopku, pri čemer se upoštevajo okoliščine zadeve ter pravica do učinkovitega pravnega sredstva in pravica do poštenega sojenja.

#### *Člen 12*

##### **Dokazno breme**

Države članice zagotovijo, da mora v primeru, ko je tožena stranka predlagala zgodnjo zavrnitev, tožeča stranka dokazati, da zahtevek ni očitno neutemeljen.

#### *Člen 13*

##### **Pritožba**

Države članice zagotovijo, da je zoper odločitev o zavrnitvi predloga za zgodnjo zavrnitev v skladu s členom 9 ali o ugoditvi takemu predlogu mogoča pritožba.

### POGLAVJE IV

## **Pravna sredstva zoper zlorabljen sodne postopke**

#### *Člen 14*

##### **Odločitev o stroških**

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se lahko tožeči stranki, ki je začela zlorabljen sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, naloži plačilo vseh stroškov postopka, vključno s celotnimi stroški pravnega zastopanja tožene stranke, razen če so taki stroški pretirani.

#### *Člen 15*

##### **Odškodnina**

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da lahko fizična ali pravna oseba, ki je utrpela škodo zaradi zlorabljenega sodnega postopka za onemogočanje udeležbe javnosti, uveljavlja in pridobi polno odškodnino za navedeno škodo.

#### *Člen 16*

##### **Kazni**

Države članice določijo, da imajo sodišča, pred katerimi potekajo zlorabljeni sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti, možnost, da stranki, ki je začela tak postopek, naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni.

### POGLAVJE V

## **Varstvo pred sodbami iz tretjih držav**

### *Člen 17*

#### **Razlogi za zavrnitev priznanja in izvršitve sodne odločbe iz tretje države**

Države članice zagotovijo, da se priznanje in izvršitev sodbe iz tretje države v sodnih postopkih zaradi udeleženosti fizične ali pravne osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v državi članici pri udeležbi javnosti zavrnete kot očitno v nasprotju z javnim redom (*ordre public*), kadar bi se navedeni postopek štela za očitno neutemeljenega ali zlorabljenega, če bi bil začel pred sodišči države članice, v kateri se zahteva priznanje ali izvršitev, in bi ta sodišča uporabila svoje pravo.

### *Člen 18*

#### **Pristojnost za ukrepe zoper sodbe iz tretjih držav**

Države članice zagotovijo, da če je bil proti fizični ali pravni osebi s stalnim prebivališčem ali sedežem v državi članici pred sodiščem tretje države začel zlorabljen sodni postopek zaradi udeleženosti pri udeležbi javnosti, lahko navedena oseba pred sodišči svojega stalnega prebivališča ali sedeža zahteva odškodnino za škodo in stroške, nastale v zvezi s postopkom pred sodiščem tretje države, ne glede na stalno prebivališče ali sedež tožeče stranke v postopku v tretji državi.

## **POGLAVJE VI**

### **Končne določbe**

### *Člen 19*

#### **Razmerje do Luganske konvencije iz leta 2007**

Ta direktiva ne vpliva na uporabo Konvencije o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah, podpisane v Luganu 30. oktobra 2007.

### *Člen 20*

#### **Pregled**

Države članice Komisiji do [*pet let od datuma prenosa*] zagotovijo vse ustrezne informacije v zvezi z izvajanjem in uporabo te direktive. Komisija na podlagi predloženih informacij najpozneje do [*6 let od datuma prenosa*] Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o uporabi te direktive. Poročilo vsebuje oceno razvoja zlorabljenih sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti in učinka te direktive v državah članicah. Poročilu se po potrebi priložijo predlogi za spremembo te direktive.

### *Člen 21*

#### **Prenos v nacionalno zakonodajo**

1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za usklajitev s to direktivo, najpozneje [*dve leti po datumu začetka veljavnosti te direktive*]. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedila bistvenih določb nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

#### *Člen 22*

#### **Začetek veljavnosti**

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

#### *Člen 23*

#### **Naslovniki**

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Evropski parlament  
predsednica*

*Za Svet  
predsednik*