



H R V A T S K I S A B O R

Odbor za europske poslove

KLASA: 022-03/22-01/120

URBROJ: 6521-31-22-03

Zagreb, 14. ožujka 2023.

D.E.U. br. 21/050

**ODBOR ZA LJUDSKA PRAVA I PRAVA
NACIONALNIH MANJINA**

Predsjednik Milorad Pupovac

ODBOR ZA PRAVOSUĐE

Predsjednik Mišel Jakšić

**ODBOR ZA INFORMIRANJE,
INFORMATIZACIJU I MEDIJE**

Predsjednik Josip Borić

Poštovani predsjednici odbora,

Obavještavam vas da je u postupku usvajanja Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”) COM (2022) 177 izmijenjeno stajalište Republike Hrvatske.

U skladu s odredbama članka 154. Poslovnika Hrvatskoga sabora, u prilogu vam dostavljam novo Stajalište Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”) COM (2022) 177, koje je Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom KLASA: 022-03/23-07/80, URBROJ: 50301-21/06-23-2, na sjednici održanoj 28. veljače 2023.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK ODBORA

Domagoj Hajduković

Na znanje: - **Odbor za zaštitu okoliša i prirode, predsjednica Sandra Benčić**
- Informacijsko-dokumentacijska služba (INFODOK)

PRIJEDLOG IZMIJENENOG I DOPUNJENOG OKVIRNOG STAJALIŠTA RH¹

Naziv dokumenta (na hrvatskom i engleskom):

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”) (EU) 2022/0117

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings (“Strategic lawsuits against public participation”)(EU) 2022/0117

Brojčana oznaka dokumenta: ST 16221/22

Nadležno TDU za izradu prijedloga stajališta (nositelj izrade stajališta) i ustrojstvena jedinica:

Nadležno tijelo državne uprave: Ministarstvo pravosuđa i uprave

Ustrojstvene jedinice: Uprava za europske poslove, međunarodnu i pravosudnu suradnju i
sprječavanje korupcije;
Uprava za građansko pravo, trgovačko i upravno pravo

Zaključkom Koordinacije za unutarnju i vanjsku politiku Vlade RH od 26. srpnja 2022. usvojen je prijedlog okvirnog stajališta o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih i zlonamjernih sudskih postupaka ("strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja") (EU) 2022/0117 (dalje: Prijedlog direktive).

Usvojeno okvirno stajalište odnosilo se na otvorena pitanja vezana uz članke 7., 9., 10., 12., 14., 16. i 17. Prijedloga direktive.

Nakon objavljenog teksta Prijedloga direktive od 28. travnja 2022., naknadno su, temeljem zaključaka sa rasprava nadležne Radne skupine Vijeća EU za građansko pravo – antiSLAPP, objavljena četiri kompromisna teksta Prijedloga direktive, te su u pojedine članke iz poglavlja I. do IV. unesene značajne sadržajne izmjene.

Uzimajući u obzir zadnji kompromisni tekst Prijedloga direktive iz dokumenta ST 16221/2022 od 20. prosinca 2022., ukazuje se potreba za izmjenom stajališta u odnosu na članke 4., 6., 7., 8., 9., 14. i 16. Prijedloga direktive.

Nadležna služba u MVEP-u:

Sektor za COREPER II, Služba za pravosuđe i unutarnje poslove

Nadležna radna skupina Vijeća EU:

Radna skupina Vijeća EU za građansko pravo (JUSTCIV)

¹ Zbog napretka u raspravama izmjenjuje se i dopunjuje stajalište RH usvojeno Zaključkom Koordinacije VRH za unutarnju i vanjsku politiku, 26. srpnja 2022.

Osnovne sadržajne odredbe prijedloga zakonodavnog akta:

Dionici na koje utječu nova pravila

Nova pravila utječu na fizičke i pravne osobe koje su uključene u javno sudjelovanje u pitanjima od javnog interesa, posebice novinare i aktiviste za ljudska prava, u smislu njihove zaštite od sudskih postupaka koji se protiv njih pokreću kako bi ih se odvratilo od javnog sudjelovanja, a koji se uobičajeno nazivaju „strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja” ili „SLAPP-ovi”).

U borbi protiv organiziranog kriminala, korupcije i ekstremizma osobito važnu ulogu imaju istraživački novinari. Njihov je rad iznimno rizičan te se suočavaju sa sve većim brojem napada i uznemiravanja. Potreban je čvrst sustav zaštitnih mjera kako bi im se omogućilo da ispune svoju ključnu nadzornu ulogu u pitanjima od legitimnog javnog interesa.

Aktivisti za ljudska prava isto tako imaju važnu ulogu u europskim demokracijama, posebno u zaštiti temeljnih prava, demokratskih vrijednosti, socijalne uključenosti, zaštiti okoliša i vladavini prava. Trebali bi moći aktivno sudjelovati u javnom životu i izražavati mišljenja o političkim pitanjima i postupcima donošenja odluka bez bojazni od zastrašivanja. Aktivistima za ljudska prava smatraju se pojedinci ili organizacije uključeni u borbu za temeljna prava i niz drugih prava, kao što su prava u području okoliša i klime, prava žena, prava LGBTIQ osoba, prava osoba manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla, radnička prava ili vjerske slobode. Drugi sudionici u javnoj raspravi, kao što su članovi akademske zajednice i istraživači, također zaslužuju odgovarajuću zaštitu.

Za uspješno funkcioniranje suvremenih demokratskih društava potrebno je osobama omogućiti aktivno sudjelovanje u javnoj raspravi bez nepotrebnog uplitanja javnih tijela ili drugih moćnih dionika, kako domaćih tako i stranih. Kako bi se osiguralo smisleno sudjelovanje, osobe bi trebale imati pristup pouzdanim informacijama, na temelju kojih će moći oblikovati vlastita mišljenja i samostalno prosuđivati u javnom prostoru u kojem se različita stajališta mogu slobodno izražavati.

Kako bi se potaknulo takvo okruženje, važno je zaštititi novinare i aktiviste za ljudska prava od sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Takvi sudski postupci ne pokreću se u svrhu pristupa pravosuđu, nego kako bi se ušutkala javna rasprava, najčešće uznemiravanjem i zastrašivanjem.

Ključni zahtjevi

Buduća direktiva bi se trebala primjenjivati na sve vrste pravnih zahtjeva ili postupaka građanske ili trgovačke naravi s prekograničnim implikacijama bez obzira na vrstu suda. To uključuje i građanske zahtjeve podnesene u kaznenim postupcima. Uključuje i privremene mjere i mjere predostrožnosti, mjere za suzbijanje ili druge posebne vrste pravnih lijekova dostupnih u okviru drugih instrumenata (članak 2.).

Nadalje, tuženicima bi se osigurala postupovna jamstva: zahtjev za osiguranje za pokrivanje troškova postupka ili troškova postupka i naknade štete, zahtjev za rano odbacivanje očito neosnovanog sudskog postupka, zahtjev za pravne lijekove protiv zlonamjernih sudskih postupaka (naknada troškova postupka, naknada štete i novčane kazne) ili sve u isto vrijeme (članci 5., 6., 7., 8. i 9.).

Također, sudovi bi imali mogućnost izricanja novčanih kazni što bi stvorilo odvraćajući učinak kod potencijalnih tužitelja od pokretanja zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Takve bi novčane kazne trebale biti razmjerne utvrđenim elementima zloporabe. Pri utvrđivanju iznosa novčanih kazni sudovi bi trebali uzeti u obzir mogućnost štetnog ili odvraćajućeg učinka postupka na javno sudjelovanje, među ostalim u odnosu na prirodu tužbenog zahtjeva, pitanje je li tužitelj pokrenuo više postupaka ili usklađeni postupak u sličnim predmetima i postojanje pokušaja zastrašivanja, uznemiravanja ili prijetnje tuženiku. (čl. 16.).

Prijedlog direktive osigurava mogućnost da, kada se pokrene zlonamjerni sudski postupak protiv fizičke ili pravne osobe s domicilom u državi članici zbog javnog sudjelovanja, ta osoba može pred sudom države u kojoj ima domicil tražiti naknadu štete i naknadu troškova postupka pred sudom treće zemlje bez obzira na domicil tužitelja u sudskom postupku u trećoj državi (čl.°18.).

Ostali zahtjevi

Utjecaj na razvoj demokracije i istraživačkog novinarstva

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

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

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

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

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

Sukladno navedenom ovaj je prijedlog jedna od mjera u okviru akcijskog plana za europsku demokraciju čiji je cilj jačanje medijskog pluralizma i slobode medija u Europskoj uniji.

Inicijativa obuhvaća i borce za ljudska prava, koji imaju ključnu ulogu u suvremenim demokracijama i sve su izloženi takvim oblicima zastrašivanja.

Smanjenje broja SLAPP tužbi

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

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

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

Razlozi za donošenje i pozadina dokumenta:

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

Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara također izvješćuje o sve većem broju upozorenja o ozbiljnim prijetnjama sigurnosti novinara i slobodi medija u Europi, uključujući više slučajeva pravosudnog zastrašivanja. U Godišnjem izvješću partnerskih udruga Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara za 2021. ističe se znatan porast upozorenja povezanih sa SLAPP-ovima prijavljenih tijekom 2020. u odnosu na prethodnu godinu, u smislu broja upozorenja i jurisdikcija predmetnih država članica Vijeća Europe. U širem smislu, informacije prikupljene o europskom alatu za praćenje medijskog pluralizma također pokazuju pogoršanje radnih uvjeta novinara. U okviru brzog odgovora za zaštitu slobode medija 2021. zabilježeno je 439 upozorenja (pri čemu je napadnuto 778 osoba ili subjekata povezanih s medijima) u 24 države članice EU-a tijekom 12 mjeseci, uključujući SLAPP-ove 4.

Komisija je 3. prosinca 2020. objavila akcijski plan za europsku demokraciju² u kojem je najavila niz mjera za jačanje slobode medija i medijskog pluralizma, uključujući inicijativu za SLAPP-ove i preporuku o sigurnosti novinara navedenu u nastavku. Taj je akcijski plan krovna inicijativa za jačanje položaja građana i izgradnju otpornijih demokracija u cijeloj EU.

² COM(2020) 790 final, 3.12.2020.

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

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

Ovim se prijedlogom dopunjuje strategija za jačanje primjene Povelje EU-a o temeljnim pravima³, donesena 2. prosinca 2020., te je on potpuno u skladu s njome. U toj se strategiji utvrđuje da su organizacije civilnog društva i aktivisti za ljudska prava nužni za uspješnu demokraciju i društvo u kojem ljudi mogu ostvarivati svoja temeljna prava. Stoga se njome utvrđuju mjere za, među ostalim, potporu organizacijama civilnog društva i aktivistima za ljudska prava te njihovu zaštitu. Konkretno, u strategiji se prepoznaje da se ti akteri suočavaju s izazovima u nekim državama članicama, koji uključuju kampanje ocrnjivanja, fizičke i verbalne napade, zastrašivanje i uznemiravanje, među ostalim putem SLAPP-ova.

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

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

Izvješća o vladavini prava

Izvješća Komisije o vladavini prava za 2020.⁴ i 2021.⁵ sadržavaju dokaze o pojavi SLAPP-ova u Europskoj uniji. U izvješćima se naglašava da se u više država članica novinari i aktivisti za ljudska prava sve češće suočavaju s fizičkim i internetskim prijetnjama i napadima povezanim s njihovim publikacijama i radom, u različitim oblicima, uključujući pokretanje SLAPP-ova.

Komisija je u Izvješću o vladavini prava za 2022.⁶ Hrvatskoj posebno preporučila da: *„Riješi pitanje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja usmjerenih protiv novinara, uključujući rješavanje zlouporabe zakonskih odredbi o klevetama i poticanje svijesti, uzimajući u obzir europske standarde o zaštiti novinara”*.

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

Akcijski plan⁷ doprinosi sigurnosti i zaštiti novinara i medijskih djelatnika u cijelom svijetu, među ostalim radom na poticajnom okruženju za slobodu izražavanja i osuđivanjem napada i drugih oblika uznemiravanja i zastrašivanja na internetu i izvan njega. Njime se nastoji riješiti

³ COM(2020) 711 final, 2.12.2020.

⁴ COM(2020) 580 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o vladavini prava za 2020. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>

⁵ COM(2021) 700 final – Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o vladavini prava za 2021. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>

⁶ file:///C:/Users/pjurina/Downloads/28_1_194032_coun_chap_croatia_hr.pdf

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN#footnote7~:text=Zajedni%C4%8Dka%20komunikacija%20Europskom%20parlamentu%20i%20Vije%C4%87u%20E2%80%93%20Akcijski%20plan%20EU%20da%20za%20ljudska%20prava%20i%20demokraciju%20za%20razdoblje%202020.%E2%80%932024.%2C%20JOIN\(2020\)%C2%A05%20final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN#footnote7~:text=Zajedni%C4%8Dka%20komunikacija%20Europskom%20parlamentu%20i%20Vije%C4%87u%20E2%80%93%20Akcijski%20plan%20EU%20da%20za%20ljudska%20prava%20i%20demokraciju%20za%20razdoblje%202020.%E2%80%932024.%2C%20JOIN(2020)%C2%A05%20final)

pitanje posebnih prijetnji s kojima se suočavaju novinarke, osigurava se da žrtve uznemiravanja, zastrašivanja ili prijetnji dobiju pomoć putem mehanizama EU-a za zaštitu aktivista za ljudska prava te se podupiru medijske inicijative. Državna tijela poziva se da spriječe i osude takvo nasilje te poduzmu učinkovite mjere za okončanje prakse nekažnjavanja. Zaštita novinara i aktivista za ljudska prava u središtu je vanjskog djelovanja EU-a za ljudska prava i demokraciju, u skladu s Akcijskim planom. Ovaj je prijedlog u sinergiji sa snažnim naporima EU-a na svjetskoj razini u tom području te će pružiti dodatni poticaj za daljnju ciljanu potporu aktivistima za ljudska prava i novinarima suočenima sa SLAPP-ovima.

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

U Smjernicama⁸ se navodi da će EU raditi protiv proizvoljnih napada, općenite zlouporabe kaznenih i građanskih postupaka, klevetničkih kampanja i prekomjernih ograničenja za novinare, medijske aktore, nevladine organizacije i osobe na društvenim medijima koji su pokrenuti kako bi se te udruge i pojedince spriječilo da slobodno ostvaruju svoje pravo na slobodu izražavanja.

Unija i njezine države članice stranke su Konvencije Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša („Aarhuška konvencija”)⁹, svaka s vlastitim i zajedničkim odgovornostima i obvezama u okviru te Konvencije. Člankom 3. stavkom 8. navedene Konvencije od svake se stranke zahtijeva da osigura da osobe koje ostvaruju svoja prava u skladu s odredbama Konvencije ne budu ni na koji način kažnjene, gonjene ili uznemiravane zbog svoje djelatnosti. Uključivanjem aktivista za zaštitu okoliša u područje primjene ovog prijedloga doprinosi se provedbi te međunarodne obveze koju je preuzela EU.

Komunikacija o suzbijanju kaznenih djela protiv okoliša

U Komunikaciji donesenoj 15. prosinca 2021. EK se obvezala da će prijedlog zakonodavstva protiv zlouporabe sudskih postupaka protiv novinara i boraca za ljudska prava uključivati borbe za zaštitu okoliša¹⁰.

Preporuka Komisije (EU) 2022/758 od 27. travnja 2022. o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”).

Komisija je uz Prijedlog direktive usvojila navedenu Preporuku, koja je stupila na snagu danom donošenja i koja utvrđuju smjernice namijenjene državama članicama za poduzimanje djelotvornih, primjerenih i proporcionalnih mjera kako bi riješile problem očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja te zaštitile posebice novinare i borce za ljudska prava od takvih postupaka, uz potpuno poštovanje demokratskih vrijednosti i temeljnih prava.

Republika Hrvatska je u skladu s traženjima iz točaka 25. i 29. Preporuke imenovala kontakt točku za prikupljanje i razmjenu informacija o organizacijama koje pružaju smjernice i potporu osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>

⁹ Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL L 124, 17.5.2005., str. 1.).

¹⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o jačem suzbijanju kaznenih djela protiv okoliša, COM(2021) 814 final, 15.12.2021.

sudjelovanja, a Ministarstvo pravosuđa i uprave određeno je kao tijelo odgovorno za koordinaciju informacija i izvješćivanje o čemu je obaviještena Komisija.

Status dokumenta:

Europska komisija je dana 28. travnja 2022. objavila Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”).

Do sada je održano sedam sastanka nadležne radne skupine Vijeća EU (Radna skupina Vijeća EU za građansko pravo) i objavljena su četiri kompromisna teksta Prijedloga direktive.

Nadležni odbor u Europskom parlamentu je Odbor JURI te je zatraženo mišljenje od Odbora LIBE. Izvjestitelj je Tiemo Wolken (S&D, Njemačka). Europski parlament za sada još nije usvojio izvješće o Prijedlogu direktive.

Stajalište RH:

Republika Hrvatska podržava donošenje direktive i ciljeve koji se njome žele postići.

Republika Hrvatska smatra da novinari imaju bitnu ulogu u olakšavanju javne rasprave i prenošenju informacija, mišljenja i ideja. Stoga se moraju propisati instrumenti koji bi osiguravali da građani imaju pristup različitim stajalištima u europskim demokracijama. U takvom pristupu borbi protiv organiziranog kriminala, korupcije i ekstremizma ključnu ulogu imaju istraživački novinari koji se suočavaju sa sve većim brojem napada i uznemiravanja.

Potrebno je osigurati postupovna jamstva primjenjiva u predmetima s prekograničnim implikacijama, koja se očituju u povećanoj zaštiti od izloženosti tuženika u SLAPP tužbama, čak i u parnicama pokrenutima u trećim državama.

Također je potrebno očuvati ravnotežu između ranog odbacivanja očito neosnovanih tužbi i prava na učinkovit pristup pravosuđu. Postizanje pravične ravnoteže između ovih dviju komponenata ključni je element u nastojanju zaštite slobode govora. Pri tome je važno isključiti mogućnost pravne zaštite onih tuženika koji namjerno šire dezinformacije isključivo u svrhu nanošenja štete nečijem ugledu.

Iako Republika Hrvatska iskazuje zadovoljstvo Prijedlogom direktive smatra kako je nužno dodatno regulirati određena područja kako bi se isti lakše implementirao u hrvatski pravni poredak pa u tom smislu aktivno i konstruktivno sudjeluje u radu radne skupine.

Sporna/otvorena pitanja za RH:

Pitanja s prekograničnim učincima

Članak 4.

Opcija 1

1. Za potrebe ove direktive smatra se da predmet ima prekogranične učinke, osim ako obje stranke imaju prebivalište u istoj državi članici kao i sud pred kojim je pokrenut postupak.
2. Prebivalište se utvrđuje u skladu s Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1215/2012/EU.
3. Relevantni trenutak za utvrđivanje ima li predmet prekogranične učinke je datum kada je sud primio zahtjev.

Podržavamo Opciju 1 jer smatramo da je dovoljno jasna te da će sudovi moći prepoznati elemente koji će biti ključni za definiranje prekograničnih učinaka.

Naknadna izmjena tužbenog zahtjeva ili podneska

Članak 6.

Države članice osiguravaju da sve naknadne izmjene tužbi ili podnesaka koje je tužitelj podnio u skladu s nacionalnim pravom, uključujući prekid postupka, ne utječu na mogućnost suda pred kojim se vodi postupak, da sudski postupak smatra zlouporabom i odredi mjere u skladu s Poglavljem IV.

Vezano uz članak 6. postoji dvojba po pitanju prijevoda pa samim time i o cilju koji se želi postići konkretnom odredbom. Naime, "*discontinuation of proceeding*" prevedeno je kao *prekid postupka*, dok se u uvodnoj izjavi 24. navodi "*claimants deliberately withdraw or amend claims or pleadings to avoid awarding costs to the successful party.*" što bi se moglo prevesti kao *povlačenje tužbe*. Prekid postupka i povlačenje tužbe su dva različita instituta u hrvatskom procesnom pravu s različitim posljedicama. Ako tužitelj povuče tužbu sud nema ovlast meritorno odlučiti kako se ipak radilo o SLAPP tužbi. Bitno je i u kojoj fazi postupka je došlo do povlačenja tužbe, jer tužba se može povući bez pristanka tuženika samo prije nego se tuženik upusti u raspravljanje o glavnoj stvari. Također, tuženik povlačenjem tužbe neće izbjeći sudske troškove.

Ako je naše tumačenje točno, odnosno ako se odredba odnosi na povlačenje tužbe, onda je ostatak odredbe "...do not affect the possibility for the court or tribunal seised of the matter to consider the court proceedings abusive..." u velikom neskladu s hrvatskim procesnim pravom, te nam je potrebna veća fleksibilnost, pa u tom smislu možemo predložiti da to bude "*may*" umjesto "*shall*" odredba ili brisanje cijelog članka ovisno o stavovima većine DČ.

Upućivanje na nacionalno pravo nam nije dovoljno s obzirom da smatramo kako se ono odnosi samo na naknadnu izmjenu tužbenog zahtjeva ili podneska.

Institut intervencije treće strane

Članak 7.

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da sud pred kojim se vodi postupak protiv fizičkih ili pravnih osoba zbog njihove uključenosti u javno sudjelovanje može prihvatiti sudjelovanje nevladinih organizacija u tim postupcima kao potporu tuženiku.

Vezano uz članak 7. ukazuje se na potrebu da se i u tekst odredbe unese izraz "*in accordance with national law*". Naime, činjenica da je u uvodnoj izjavi 25.a navedeno kako bi pomoć nevladinih organizacija trebala biti u obliku kako to propisuje nacionalno pravo nije dovoljna. Izraz "*in accordance with national law*" bi trebalo dodati na kraju rečenice prije točke. Potrebna je veća fleksibilnost ove odredbe pa se predlaže da se izraz "*shall*" zamjeni s izrazom "*may*".

Također, ističe se kako postoji mogućnost da potpora nevladinih organizacija tuženiku u postupku pred sudom može dovesti do odugovlačenja postupka, što nije cilj ovog Prijedloga

direktive, a ne postoje zapreke da nevladine organizacije pruže podršku tuženiku, ali izvan formalnog postupka.

Institut osiguranja

Članak 8.

Države članice osiguravaju da u sudskim postupcima pokrenutim protiv fizičkih ili pravnih osoba zbog njihove uključenosti u javno sudjelovanje sud pred kojim je pokrenut postupak ima ovlast zahtijevati, ne dovodeći u pitanje pravo na pristup pravosuđu, da tužitelj pruži osiguranje za troškove postupka, ili za troškove postupka i naknadu štete, ako takvo osiguranje smatra primjerenim s obzirom na postojanje okolnosti koje ukazuju na zlorabu sudskog postupka.

Ističe se određena zabrinutosti vezano uz članak 8. Naime, nismo sigurni kako će se ciljevi Prijedloga direktive ovime ispuniti, s obzirom da sa svoje pozicije tužiteljima ne bi trebao biti problem u bilo kojem trenutku podmiriti troškove postupka, jer se najčešće radi o dobrostojećim osobama. Također, ne prepoznavamo konkretnu korist za tuženike koji moraju snositi troškove postupka, ali oni neće dobiti to osiguranje za troškove postupka pa im tijekom postupka ta mjera ne koristi. Nadalje, razlika je između troškova postupka i naknade štete s obzirom da tuženik ne mora podnijeti protutužbu za naknadu štete u ovom postupku već to može učiniti u drugom postupku nakon završetka ovog postupka. Nadalje, nije razvidno u kojem trenutku bi sud zatražio takvo osiguranje. Ako ga zatraži na početku postupka, bez provedenih dokaznih radnji tužitelj može tvrditi da je sud pristran. Kako bi nam članak bio prihvatljiv predložimo brisanje izraza “*damages*” te da se izraz “*shall*” zamjeni s izrazom “*may*”.

Institut ranog odbacivanja tužbe

Članak 9.

1. Države članice osiguravaju da sudovi, nakon odgovarajućeg ispitivanja, mogu odbaciti tužbe protiv javnog sudjelovanja kao očito neutemeljene u najranijoj mogućoj fazi, u skladu s nacionalnim pravom.

2. Države članice mogu utvrditi rokove za ostvarivanje prava na podnošenje zahtjeva za rano odbacivanje. Rokovi trebaju biti razmjerni kako ostvarivanje prava ne bi bilo nemoguće ili pretjerano teško.

Podržava se promjena u izričaju 4. kompromisnog teksta s obzirom da implicira da odluka koja se donosi nije procesne naravi već da se radi o substantivnoj odluci nakon odgovarajućeg ispitivanja.

Zbog poteškoća u tumačenju izraza “*dismiss*” spremni smo prihvatiti izričaj ovog članka kad bi u uvodnoj izjavi 26.a bilo navedeno da se radi o substantivnoj odluci, primjerice kada bi se uvrstila sljedeća rečenica: “*The decision that adopts early dismissal should be material decision.*”

Opravdanost vezano uz prijevod izraza “*dismiss*” u smislu odbacivanja tužbe potkrepljujemo i navodima Dike i Trive koji navode: “*Utvrđenje da tužiteljeva tvrdanja o povrijeđenosti ili ugroženosti njegovih prava nije istinita ni osnovana i da mu ne pripada pravo da mu se pruži pravna zaštita koju traži ne može biti razlog za odbacivanje tužbe već za odbijanje tužbenog zahtjeva.*”¹¹

S obzirom na izričaj stavka 1., predložimo brisanje stavka 2. ovoga članka.

¹¹ Siniša Triva, Mihajlo Dika; Građansko parnično procesno pravo, sedmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb 2004., str. 143.

Novo uređenje naknade troškova postupka

Članak 14.

Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se tužitelju koji je pokrenuo zlonamjerni sudski postupak protiv javnog sudjelovanja može naložiti da snosi sve troškove postupka, uključujući troškove pravnog zastupanja tuženika.

Podržavamo izmjenu učinjenu u članku 14. te izmjenu u uvodnoj izjavi 31., u dijelu u kojem se navodi *"The court should render the decisions on costs in accordance with national law."* Predlažemo da se citirani izričaj unese u tekst članka 14. Također, smatramo kako drugu rečenicu uvodne izjave 31. treba uskladiti s izmjenama u članku 14. te treba brisati izraz *"unreasonable or disproportionate"*.

Institut novčane kazne (tzv. "punitive damages")

Članak 16.

Države članice osiguravaju da sudovi pred kojima su pokrenuti zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja mogu izreći djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće novčane kazne stranci koja je pokrenula takav postupak.

Republika Hrvatska ima rezervu u odnosu na članak 16. jer novčane kazne zbog podnošenja očito neosnovanih tužbi nisu poznate u hrvatskom procesnom pravu. Smatra kako one dovode u pitanje pravo pristupa sudu. Nadalje, smatra kako treba uzeti u obzir pravnu tradiciju nacionalnih sustava te bi trebalo ostaviti određenu razinu diskrecije državama članicama hoće li primijeniti mogućnost izricanja kazni. Prvenstveno podupiremo brisanje članka 16.

Podredno, ako većina država članica to podrži mogli bi podržati prijedlog da se tekst formulira slično članku 7. stavku 2. Direktive (EU) 2016/943 pa da glasi: "Member States shall ensure that courts or tribunals seized of abusive court proceedings against public participation may apply appropriate measures as provided for in national law against the party who brought those proceedings. Such measures may, as appropriate, include awarding damages to the defendant and imposing sanctions on the claimant."

Ističe se kako se u javnoj raspravi koja je u tijeku Republici Hrvatskoj od strane određenih osoba ukazuje na primjenu članka 10. Zakona o parničnom postupku („Narodne novine“ br. 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 02/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14., 70/19., 80/22., i 114/22.) koji utvrđuje opću dužnost suda da novčano kazni osobu koja teže zloupotrijebi prava koja joj pripadaju u postupku. S tim u vezi ukazuje se na izražen stav Trive i Dike: „Zbog toga se iz okolnosti što stranka ističe objektivno nedopuštene ili neosnovane zahtjeve ne može bez daljnjega izvoditi zaključak da time zloupotrebljava procesna ovlaštenja.“¹²

U tom smislu je i rezerva Republike Hrvatske u odnosu na prijedlog članka 16. i izricanje novčanih kazni te pozivanje na ostavljanje veće fleksibilnosti državama članicama.

Stajališta DČ i EK:

Stavove su iznijele Slovačka, Njemačka, Austrija, Slovenija, Mađarska, Grčka, Cipar, Francuska, Rumunjska, Irska, Estonija, Poljska, Portugal i Finska.

Njemačka je podržala Republiku Hrvatsku i također ima dvojbe za čl. 6., jer smatra da nema potrebe uređivati pitanje pokrića troškova, budući da takve odredbe već postoje u nacionalnom

¹² Siniša Triva, Mihajlo Dika; Građansko parnično procesno pravo, sedmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb 2004., str. 202.

pravu. Smatra da je ovakva odredba u suprotnosti s odredbama parničnog postupka i predlaže njeno brisanje.

Austrija, Slovenija, Mađarska i Grčka su podržale njemački i hrvatski i prijedlog da se *shall* zamijeni s *may*, dok je Nizozemska zatražila brisanje odredbe članka 6. Slovačka se također zalaže za veću razinu fleksibilnosti i predlaže „*shall*“ zamijeniti s „*may*“.

Stajališta država članica uglavnom se odnose na članak 6., članak 9., članak 14. i članak 16. iz pretežno istih razloga zbog kojih su ti članci sporni za Republiku Hrvatsku. Uz navedeno neke države članice, poput Latvije, ističu potrebu za dodatno reguliranje primjene SLAPP direktive, jer se *ratione materiae* direktive primjenjuje u kaznenim postupcima, a ne građanskim, stoga je potrebno to pitanje dodatno regulirati.

Stav RH o spornim/otvorenim pitanjima DČ i EK:

S obzirom na to da se u trenutnim spornim/otvorenim pitanjima radi o istim problemima koje bi u većini država članica stvorila implementacija određenih prijedloga procesnih rješenja bližih anglosaksonskom uređenju građanskog postupka, podupiru se sve nedoumice koje bi države članice imale oko implementacije predloženih procesnih rješenja iz Prijedloga direktive.

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja zakonodavnog akta:

Područje koje se uređuje Prijedlogom direktive u Republici Hrvatskoj regulirano je Zakonom o parničnom postupku (dalje: ZPP). Stoga će, ovisno o konačnom sadržaju predložene direktive, radi prenošenja u nacionalno zakonodavstvo biti potrebno izmijeniti navedeni propis.

Uzevši u obzir odredbe članka 7. do članka 16. Prijedloga direktive, bit će potrebno razmotriti neke od postojećih instituta parničnog postupka (pitanje umješaca, prethodnog ispitivanja tužbi kao i ovlasti suda u odlučivanju o kaznenim troškovima).

S obzirom da članak 3. Prijedloga direktive predviđa definicije javnog sudjelovanja, pitanja od javnog interesa, zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja koje nisu podobne za prenošenje u ZPP trebat će se razmotriti njihova transpozicija u neki drugi zakon, po mogućnosti Zakon o medijima.

U skladu s prethodno navedenim za implementaciju Prijedloga direktive u postojećem tekstu bit će potrebna sveobuhvatna izmjena nekoliko sistemskih zakona RH.

Utjecaj provedbe zakonodavnog akta na proračun RH:

U ovom trenutku ne možemo predvidjeti eventualni financijski utjecaj na Državni proračun Republike Hrvatske.