

SUZBIJANJE UPOTREBE STRATEŠKIH TUŽBI PROTIV UČEŠĆA JAVNOSTI (SLAPP) – PREPORUKA I MEMORANDUM SA OBRAZLOŽENJEM



**SUZBIJANJE UPOTREBE STRATEŠKIH
TUŽBI PROTIV UČEŠĆA JAVNOSTI
(SLAPP) – PREPORUKA
I MEMORANDUM SA
OBRAZLOŽENJEM**

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

Naziv publikacije na francuskom jeziku:
*Lutte contre l'utilisation des poursuites
stratégiques contre la participation publique
(poursuites-bâillons) –
Recommandation et exposé des motifs*

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do 500 reči), osim za komercijalne svrhe, pod uslovom da je očuvan integritet teksta, da se izvod ne koristi izvan konteksta, da ne daje nepotpune informacije niti na neki drugi način dovodi čitaoca na pogrešne zaključke o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju teksta. Izvor teksta je uvek obavezno navesti na sledeći način "© Savet Evrope, godina izdanja". Sve druge zahteve za reprodukciju/prevod dela i celog teksta, treba uputiti Direktoratu za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili na publishing@coe.int).

Korice i prelom:
Odeljenje za publikacije
i vizuelni identitet, Savet Evrope.
Foto: @ Shutterstock

Ovu publikaciju nije lektorisalo
Odeljenje za publikacije i vizuelni identitet radi
ispravke tipografskih i gramatičkih grešaka.

© Savet Evrope, septembar 2025.
Štampano u Savetu Evrope

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije."

Sadržaj

PREPORUKA CM/REC(2024)2	5
Dodatak Preporuci CM/Rec(2024)2 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP)	6
I. Oblast primene i definicije	6
II. Zaštitne mere, pravni lekovi i transparentnost	9
III. Podrška za mete i žrtve SLAPP tužbi	12
IV. Obrazovanje, obuka i podizanje svesti	13
V. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja	13
MEMORANDUM SA OBRAZLOŽENJEM	15
Uvodna reč – Preporuka i obrazloženje	15
Pozadina preporuke i kontekst	16
Preambula	18
Operativni deo	21
Prilog Preporuke	22
I. Oblast primene i definicije	22
II. Zaštitne mere, pravni lekovi i transparentnost	27
III. Podrška za mete i žrtve SLAPP tužbi	29
IV. Obrazovanje, obuka i podizanje svesti	30
V. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja	31

Preporuka CM/Rec(2024)2

Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP) – Preporuka i memorandum sa obrazloženjem

(Usvojio Komitet ministara 5. aprila 2024. godine na 1494. sastanku zamenika ministara)

Komitet ministara, u skladu sa odredbama člana 15(b) Statuta Saveta Evrope, (ETS br. 1),

smatrajući da je cilj Saveta Evrope postizanje većeg jedinstva među svojim članicama, u cilju očuvanja i promovisanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko nasleđe, između ostalog, promovisanjem zajedničkih politika i standarda;

podsećajući na posvećenost država članica pravu na slobodu izražavanja i informisanja, kako je garantovano članom 10 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS br. 5, „Konvencija”) i kako ga tumači Evropski sud za ljudska prava („Sud”) u svojoj sudskoj praksi;

podsećajući i na jednak značaj drugih prava zajemčenih Konvencijom, uključujući pravo na pravično suđenje (član 6), pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8), pravo na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11) i pravo na delotvoran pravni lek (član 13);

podsećajući i ponovo potvrđujući da države članice, pored svoje negativne obaveze da se uzdrže od mešanja u pravo na slobodu izražavanja, imaju i pozitivnu obavezu da pruže bezbedno i povoljno okruženje za učešće u javnoj raspravi svih, bez straha, čak i kada su njihova mišljenja u suprotnosti sa onim koje brane zvanične institucije ili značajni delovi javnosti;

ponavljajući da slobodni izbori i sloboda izražavanja, posebno sloboda političke debate, zajedno čine osnovu svakog demokratskog sistema i da shodno tome postoji malo prostora za ograničenja političkog izražavanja ili debate o pitanjima od javnog interesa;

ističući da javni interes treba shvatiti široko, jer pokriva sva pitanja koja se tiču javnosti i zabrinjavaju je, uključujući i kontroverzna pitanja, te da javnost ima pravo da bude informisana o pitanjima od javnog interesa, a novinari i mediji imaju zadatak saopštavanja informacija i ideja o takvim stvarima;

naglašavajući da je uključivanje različitih glasova i gledišta, uključujući manjinska i druga mišljenja van preovlađujućeg, od suštinskog značaja za obezbeđivanje pluralističke javne debate i dobro informisanog i aktivnog građanstva;

svesni da nejednakost u političkim, finansijskim i drugim oblicima moći u društvu mogu dovesti do nejednakosti u javnoj raspravi i da pogrešna upotreba i zloupotreba moći i privilegija pretnjama ili preduzimanjem pravnih radnji za uznemiravanje, zastrašivanje ili ućutkivanje manjinskih ili kritičarskih glasova ima odvrćajući efekat na učešće javnosti;

ozbiljno zabrinuti zbog postojanosti širokog spektra zastrašivanja, pretnji, nasilja, ubistava i drugih zločina protiv pojedinaca ili organizacija koje deluju kao čuvari javnog interesa širom država članica Saveta Evrope, kao i zbog odvrćajućeg efekta koje te pretnje imaju na učešće javnosti, posebno kada prođu nekažnjeno;

uznemireni zbog odvrćajućeg efekta na slobodu izražavanja, javnu raspravu i učešće javnosti izazvanog pravnim radnjama kojima se preti, pokreću se ili se vode kao sredstvo uznemiravanja ili zastrašivanja njihove mete, a koje nastoje da spreče, zabrane, ograniče ili kazne slobodno izražavanje o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti, koje se često nazivaju strateškim tužbama protiv učešća javnosti („SLAPP tužbe”);

imajući u vidu da su SLAPP tužbe često građanske tužbe, ali da se pojavljuju i u upravnom i krivičnom pravnom kontekstu i da takvi postupci mogu biti posebno restriktivni i lakše iskorišćeni kao oružje protiv javnih čuvara reda kada uključuju upravne i krivične mere, što dovodi do težeg uticaja na pojedinca i većeg odvrćajućeg efekta;

konstatujući sa zabrinutošću da se žene i osobe različite seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja i polnih karakteristika suočavaju sa specifičnim opasnostima u svojstvu novinara, branitelja ljudskih prava i drugih javnih čuvara reda, uključujući i kada su na meti SLAPP tužbi, i konstatujući potrebu za rešavanjem različitih uticaja rizika i izazova sa kojima se susreću;

nastojeći da konsoliduje i nadograđuje pravne i političke odgovore koje je Savet Evrope već preduzeo, u skladu sa sudskom praksom Suda i preporukama i deklaracijama Komiteta ministara, kao što je Preporuka CM/Rec(2014)7 o zaštiti uzbunjivača, Preporuka CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera, Preporuka CM/Rec(2022)4 o promovisanju povoljnog okruženja za kvalitetno novinarstvo u digitalnom dobu, i Deklaracijom Komiteta ministara o poželjnosti međunarodnih standarda u pogledu traženja najpovoljnijeg suda (eng. *forum shopping*) u pogledu klevete, „klevetničkog turizma” (eng. *libel tourism*), da bi se obezbedila sloboda izražavanja (koju je usvojio Komitet ministara 4. jula 2012. na 1147. sastanku zamenika ministara), i istovremeno priznajući važnost postizanja čvrstine i povezanosti između različitih instrumenata i inicijativa na evropskom i međunarodnom nivou;

prepoznajući hitnost osmišljavanja sveobuhvatnih i delotvornih strategija za borbu protiv SLAPP tužbi koje dodatno jačaju postojeće zakonodavne i političke okvire i prakse,

Preporučuje vladama država članica da:

- i. po hitnom postupku i preko svih ogranaka državnih institucija u okviru njihove nadležnosti, sprovedu smernice date u dodatku ovoj preporuci, uzimajući u potpunosti u obzir načela sadržana u njima, posebno u pogledu strukturalnih i procesnih mera zaštite, pravnih lekova, transparentnosti, podrške metama i žrtvama, obrazovanja, obuke, podizanja svesti kao i izgradnje kapaciteta;
- ii. obrate posebnu pažnju na SLAPP tužbe u kontekstu njihovog pregleda relevantnog domaćeg prava, politika i praksi, uključujući u skladu sa Preporukom CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih učesnika, obezbeđenje potpune usklađenosti sa obavezama država članica prema Konvenciji;
- iii. promovišu ciljeve ove preporuke na domaćem nivou, kao i na relevantnim evropskim i međunarodnim forumima, i angažuju se i sarađuju sa svim zainteresovanim stranama radi postizanja tih ciljeva;
- iv. redovno prate stanje sprovođenja ove preporuke u cilju povećanja njenog uticaja, posebno poboljšanja mehanizama podrške za mete i žrtve, i obaveštavaju Komitet ministara o merama koje su preduzele države članice i druge zainteresovane strane, postignutom napretku i svim preostalim nedostacima.

DODATAK PREPORUCI CM/REC(2024)2 KOMITETA

MINISTARA DRŽAVAMA ČLANICAMA O SUZBIJANJU UPOTREBI

STRATEŠKIH TUŽBI PROTIV UČEŠĆA JAVNOSTI (SLAPP)

I. Oblast primene i definicije

1. Za potrebe ove preporuke, strateške tužbe protiv učešća javnosti („SLAPP tužbe”) smatraju se pravnim radnjama kojima se preti, pokreću se ili se vode kao sredstvo uznemiravanja ili zastrašivanja njihove mete, a koje nastoje da spreče, zabrane, ograniče ili kazne slobodno izražavanje o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti.

2. Glavni cilj ove preporuke, zaštita učešća javnosti od SLAPP tužbi i sprečavanje dalje upotrebe SLAPP tužbi u državama članicama Saveta Evrope, treba da se realizuje kao deo ispunjavanja širih obaveza država članica prema Konvenciji da obezbede bezbedno i povoljno okruženje za učešće u javnoj raspravi, što je suštinska karakteristika pluralističkih demokratskih društava koja u potpunosti poštuju vladavinu prava i ljudska prava. Ispunjavanje tih obaveza vođeno je svešću da niz različitih vrsta pretnji ima odvratajući efekat na učešće u javnoj debati i vodi do autocenzure, čime se društva lišavaju različitih ponuda informacija i ideja koje su pojedincima potrebne da bi donosili promišljene odluke. Iako je potrebno preduzeti mere protiv SLAPP tužbi, takođe treba uspostaviti pažljivu ravnotežu između zainteresovanih strana kako se ne bi ometalo pravo na pristup sudu.

3. SLAPP tužbe mogu imati mnogo različitih oblika i podležu različitim odredbama u domaćim zakonodavnim okvirima. Jedan od izazova za države članice u njihovim naporima da spreče SLAPP tužbe i da suzbiju njihove štetne efekte jeste da budu u stanju da brzo prepoznaju SLAPP tužbe i da obezbede zakonodavne i druge zaštitne mehanizme za sve takve tužbe. Ova preporuka stoga pojašnjava ključne pojmove i pruža smernice o merilima za određenje SLAPP tužbi kako bi se pomoglo državama članicama da ih prepoznaju i odrede odgovarajuću i delotvornu pravnu zaštitu, odgovore i druge mere za suzbijanje njihovih štetnih efekata. Takođe navodi različite pokazatelje.

Ključni pojmovi

4. Za potrebe ove preporuke i u skladu sa pravima sadržanim u Konvenciji, kako ih Sud tumači u svojoj praksi, sledeći ključni pojmovi se shvataju na sveobuhvatan i uključujući način:

- a. "Učešće javnosti" se odnosi na svačije demokratsko pravo da učestvuje u javnoj raspravi i javnim poslovima, na mreži i van mreže, bez straha ili diskriminacije. Ovo uključuje pravo na izražavanje mišljenja i ideja koje su u suprotnosti ili su kritične prema onima koje brane zvanične institucije ili značajan deo javnog mnjenja, ili koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji deo stanovništva, kako to pojašnjava Sud. Pojam „svako” obuhvata sve javne čuvarе reda i učesnike u javnoj raspravi i sve učesnike u javnim poslovima, uključujući, bez ograničenja: novinare, medijske organizacije, medijske stručnjake i druge medijske učesnike, kao što su građani novinari; organizacije civilnog društva, kao što su ekološka i antikorupcijska udruženja i aktivisti; sindikate; uzbunjivače; članove akademske zajednice; blogere; branioce ljudskih prava; pravne stručnjake; korisnike društvenih medija; članove kulturne zajednice i učesnike u sferi kreativne industrije.

"Učešće javnosti" se takođe odnosi na pravo na slobodu okupljanja i udruživanja i pravo glasanja i kandidovanja na izborima. Učešće javnosti stoga može uključivati širok spektar radnji kao što su zastupanje, novinarstvo, istraživanje i prijavljivanje kršenja zakona ili etičkih pravila, akademsko istraživanje, podučavanje, rasprava, pisanje vladinim službenicima ili korporativnim klijentima, distribucija predstavlja, učestvovanje u sudskim sporovima radi unapređenja društvenih promena ili zaštite postojećih prava ili životne sredine, uključivanje u mirne proteste ili bojkote, uključivanje u regionalne ili međunarodne mehanizme, ili jednostavno govor protiv pogrešne upotrebe ili zloupotrebe moći, kršenja ljudskih prava, korupcije, prevare ili komentarisane bilo koje stvari od javnog interesa. Obim pojma takođe obuhvata radnje pripreme, podrške ili pružanja pomoći učešću javnosti.

- b. "Javni interes" se odnosi na sva pitanja koja utiču na javnost i za koja javnost može legitimno da se zainteresuje, posebno ona koja se tiču važnih društvenih pitanja ili utiču na dobrobit pojedinaca ili opstanak zajednice ili životne sredine. Javnost ima pravo da dobije informacije i ideje i samim tim da bude obavestena o pitanjima od javnog interesa, a novinari i mediji imaju zadatak da takve informacije i ideje saopštavaju. Javni interes se proteže na pitanja koja mogu izazvati značajne kontroverze, ali se ne može svesti na želju javnosti za informacijama o privatnom životu drugih, ili na želju publike za senzacionalizmom ili voajerizmom. Politika, aktuelnosti, ljudska prava, pravosuđe, socijalna zaštita, obrazovanje, rodna ravnopravnost, seksualna orijentacija i rodni identitet, seksualno ili rodno zasnovano uznemiravanje ili nasilje, zdravstvena pitanja, veroispovest, kultura, istorija, korupcija, klima i pitanja životne sredine su tako primeri tema od javnog interesa, za razliku od privatnih odnosa pojedinaca ili porodičnih poslova. Teme mogu biti od javnog interesa na lokalnom, nacionalnom ili međunarodnom nivou.

Merila za određenje SLAPP tužbi

5. **Ciljanje učešća javnosti** – Pravna radnja čiji je cilj da pogrešno upotrebi ili zloupotrebi pravni postupak da spreči, zabrani, ograniči ili kazni slobodno izražavanje o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti.

6. **Obuhvat svih uzroka pravnih radnji** – Pravne radnje mogu da dovedu do pogrešne upotrebe ili zloupotrebe svih vrsta zakonskog ili običajnog prava radi sprečavanja, zabranjivanja, ograničavanja ili kažnjavanja učešća u javnoj debati, uključujući, bez ograničenja, klevetu, uvredu, narušavanje privatnosti, zaveru, kršenje prava intelektualne svojine, mešanje u poslovanje ili nanošenje emocionalne štete. Iako ovo, uopšteno govoreći, označava građansku tužbu, u nekim nadležnostima moguće je pokrenuti prekršajne postupke, upravne postupke ili podići optužbe protiv njihovih kritičara, uključujući i korišćenje sudskih zabrana. Ovo određenje se takođe proširuje na „taktiku pravnog zastrašivanja” – prethodne ili privremene mere, agresivne sudske pozive ili jednostavne pretnje koje su osmišljene da zastraše drugu stranu kako bi odstupila od svoje ideje.

7. **Sve faze pravne radnje** – Sve faze pravne radnje su relevantne, uključujući početnu pretnju pravnom radnjom, koja sama po sebi može da ima odvratajući efekat na učešće javnosti, kao i izvršni postupak.

Pokazatelji SLAPP tužbe

8. SLAPP tužbe se manifestuju na različite načine i za njihovo prepoznavanje mogu se koristiti različiti pokazatelji. Takvi pokazatelji uključuju, bez ograničenja, sledeće elemente:

- a. tužilac pokušava da iskoristi neravnotežu moći, kao što je njegova finansijska prednost ili politički ili društveni uticaj, da izvrši pritisak na tuženog;
- b. argumenti koje je izneo tužilac su delimično ili potpuno neosnovani;
- c. pravni lekovi koje je tražio tužilac su nesrazmerni, preterani ili nerazumni;
- d. tužbeni zahtevi predstavljaju zloupotrebu zakona ili postupaka;
- e. tužilac koristi procesne i parnične taktike kako bi povećao troškove za tuženog, kao što je odlaganje postupka, odabir suda koji je nepovoljan za učešće javnosti ili neprijatan za tuženog, što u velikoj meri otežava posao i donosi malo ili nimalo izgleda za uspeh podnete žalbe;
- f. pravna radnja je namerno usmerena na pojedince, a ne na organizacije odgovorne za spornu radnju;
- g. pravna radnja je praćena ofanzivnom kampanjom u oblasti odnosa s javnošću koja je osmišljena da maltretira, diskredituje ili zastraši aktere koji učestvuju u javnoj debati ili ima za cilj da skrene pažnju sa suštinskog pitanja o kome je reč;
- h. tužilac ili njegovi zastupnici učestvuju u zakonskom zastrašivanju, uznemiravanju ili pretnjama, ili su to činili u prošlosti;
- i. tužilac ili povezana lica učestvuju u višestrukim i koordinisanim ili prekograničnim pravnim radnjama na osnovu istog skupa činjenica ili u vezi sa sličnim stvarima;
- j. tužilac sistematski odbija da se uključi u vansudske mehanizme za rešavanje tužbenog zahteva.

9. Iako SLAPP tužbe ne uključuju nužno sve ove pokazatelje, što je više njih prisutno ili što je ponašanje oštrije, veća je verovatnoća da se pravna radnja može smatrati SLAPP tužbom.

Specifični oblici / tipovi SLAPP

10. Pored opštih karakteristika SLAPP tužbi, države članice treba da uzmu u obzir karakteristike specifičnih tipova SLAPP tužbi i njihove pravne posledice i preduzmu odgovarajuće i delotvorne mere za rešavanje specifičnih pretnji.

i. Prekogranične SLAPP tužbe

11. U poređenju sa domaćim postupcima po SLAPP tužbama koji se vode u okviru jednog domaćeg pravnog sistema, prekogranični sporovi po SLAPP tužbama ili sporovi koje se vode u različitim nadležnostima uključuju dodatne nivoe složenosti, troškova i stresa. Uspešna odbrana prekograničnih SLAPP tužbi zahteva

stručno poznavanje više nacionalnih pravnih sistema. Ovo obično uključuje angažovanje advokata koji su profesionalno aktivni u relevantnim nadležnostima ili su stručni u relevantnim nadležnostima, čime se povećava ukupno vreme i troškovi utrošeni na pripremu i odbranu pravnih radnji i pogoršava odvrćajući efekat.

12. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće i delotvorne mere da ograniče traženje najpovoljnijeg suda (eng. *forum shopping*) koji je nepovoljan za učešće javnosti ili neprijatan za tuženog, uključujući i kako je navedeno u Deklaraciji Komiteta ministara o poželjnosti međunarodnih standarda u pogledu traženja najpovoljnijeg suda, „klevetnički turizam” (eng. *libel tourism*), da bi se obezbedila sloboda izražavanja.

13. Države članice takođe treba da obezbede delotvornu zaštitu od presuda trećih zemalja, imajući u vidu relevantne nove evropske i međunarodne standarde u ovom pogledu.

14. Države članice se podstiču da uvedu pravila kako bi, u slučaju SLAPP tužbi podnetih protiv fizičkog ili pravnog lica sa prebivalištem ili sedištem u državi članici pred sudskim ili drugim institucijama treće zemlje, to lice moglo da traži pred sudskim ili drugim institucijama u mestu svog prebivališta ili sedišta, naknadu štete i troškova nastalih u vezi sa postupkom pred sudskim ili drugim institucijama treće zemlje, bez obzira na prebivalište ili sedište tužioca u postupku u trećoj zemlji.

ii. Višestruke ili koordinirane SLAPP tužbe

15. Pritisak i uznemiravanje izazvani pogrešnom upotrebom ili zloupotrebom zakona i pravnog postupka se povećavaju i pogoršavaju, a pravni troškovi se povećavaju kada je tuženi ili grupa tuženih predmet višestrukih ili koordinisanih SLAPP tužbi.

16. Kada procenjuju da li tužbeni zahtev predstavlja SLAPP, ili kada razmatraju slučaj SLAPP-a, sudske ili druge institucije država članica treba da uzmu u obzir i preduzmu odgovarajuće i delotvorne mere da eliminišu ili barem umanje otežavajući uticaj višestrukih ili koordinisanih SLAPP tužbi protiv tuženih.

17. Države članice takođe treba da uvedu pravila kako bi sprečile tužioca da pokrene dodatne postupke u vezi sa istom pravnom stvari, kao i pravila koja će omogućiti sudskim ili drugim institucijama da delotvorno upravljaju koordinisanim postupcima koji su usko povezani, kako bi se izbeglo izlaganje tuženog većem broju postupaka.

iii. SLAPP tužbe koje ciljaju anonimno učešće javnosti

18. Posebna karakteristika SLAPP tužbi koje ciljaju anonimno učešće javnosti je da tužilac nastoji da iznudi otkrivanje identiteta tuženih čije je učešće anonimno ili pod pseudonimom, često zbog straha za svoju bezbednost ako bi govorili pod svojim pravim imenima. Kada se otkrije identitet javnog učesnika, on ili ona su podložniji pretnjama, zastrašivanju, zlostavljanju i napadima.

19. Države članice treba da uspostave odgovarajuće i delotvorne zaštitne mere za zaštitu identiteta anonimnih javnih učesnika i poverljivih izvora kako bi ograničile otkrivanje njihovog identiteta u meri koja je neophodna za pravilno sprovođenje pravde, u skladu sa Konvencijom, uključujući načelo ravnopravnosti stranaka, Modernizovanu konvenciju za zaštitu pojedinaca u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti (CETS br. 223), Preporuku CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uzbunjivača i sa drugim relevantnim standardima o privatnosti i zaštiti podataka.

II. Zaštitne mere, pravni lekovi i transparentnost

20. Države članice treba da u sklopu svojih domaćih pravnih sistema i tokom njihovog sprovođenja obezbede sveobuhvatan pravni okvir i povezan skup strukturalnih i procesnih zaštitnih mehanizama za sprečavanje i krajnje smanjenje štetnih efekata SLAPP tužbi, kao i kompletan skup pravnih lekova i mera podrške za štetu koju SLAPP tužbe prouzrokuju. One takođe treba da preduzmu neophodne i odgovarajuće mere da obezbede kulturu jasnoće tužbenih zahteva za koje je utvrđeno da čine SLAPP tužbe.

A. Zakonodavni okvir

21. Države članice treba da uspostave sveobuhvatan zakonodavni okvir koji svima omogućava da delotvorno, bezbedno i bez straha učestvuju u javnoj raspravi i javnim poslovima.

22. Države članice treba da održe ili preduzmu, prema potrebi, neophodne zakonodavne ili druge mere da spreče pravne radnje kojima se preti, pokreću se ili se vode da bi se sprečilo, zabranilo, ograničilo ili kaznilo slobodno izražavanje bilo kog pravnog ili fizičkog lica o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti. One takođe treba da budu oprezne kako se njihovi zakoni i sankcije i pravni lekovi ne bi primenjivali na diskriminatoran ili proizvoljan način protiv učešća javnosti.

23. Zakonodavni okvir treba redovno preispitivati kako bi se procenila i osigurala usklađenost okvira i njegove primene sa Konvencijom. Preispitivanjem treba obuhvatiti sve postojeće i nacрте zakona i podzakonskih akata, kao i pravnu praksu, koja se odnosi na pravo na slobodu izražavanja, mirnog okupljanja i udruživanja, i druga prava na učešće. Države članice treba da preduzmu sve zakonodavne i druge odgovarajuće mere kako bi zaštitile ta prava.

B. Procesne zaštitne mere

Delotvorno upravljanje predmetima

24. Države članice treba da osposobe sudske i druge nadležne institucije da aktivno i delotvorno upravljaju postupkom kako bi se omogućilo delotvorno okončanje predmeta i izbegle bilo kakve taktike odlaganja. Da bi se delotvorno upravljalo predmetom, sudske i druge nadležne institucije treba da obezbede strankama da iznesu svoje zahteve, odbranu, činjenične tvrdnje i ponude dokaze što je ranije moguće i potpunije i što je primerenije pažljivom vođenju parnice kako bi se obezbedila ekspeditivnost procesa.

Odbacivanje ili odbijanje tužbenih zahteva protiv učešća javnosti u ranoj fazi postupka

25. Države članice treba da donesu odgovarajuće i svrsishodne odredbe u svojim domaćim pravnim okvirima u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i načelima sudske prakse Suda kako bi omogućile:

- a. da sudovi, na sopstvenu inicijativu, odbace ili odbiju tužbeni zahtev kao SLAPP u ranoj fazi postupka; i
- b. tuženima da podnesu zahteve za odbacivanje ili odbijanje tužbenih zahteva protiv učešća javnosti u ranoj fazi postupka, kako bi se suprotstavili štetnim efektima SLAPP tužbi na raspravu o pitanjima od javnog interesa.

Takve odredbe bi trebalo da zahtevaju od tužilaca koji podnose tužbu protiv učešća javnosti da uspostave razuman osnov za podnošenje tužbe u najranijoj mogućoj fazi postupka kako bi prešli na suđenje.

26. Sudske i druge nadležne institucije trebalo bi da imaju zakonska ovlašćenja da izvrše procenu pokazatelja iz stava 8 (gore) i da u potpunosti ili delimično obustave postupak.

27. Uslovi za prihvatljivost zahteva za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka treba da budu određeni domaćim pravom i mogli bi, na primer, da uključuju sudsko razmatranje sledećih kumulativnih kriterijuma:

- a. da li je verovatnoća uspeha tužbenog zahteva na suđenju mala; i
- b. da li postupak predstavlja zloupotrebu postupka, u svetlu pokazatelja SLAPP tužbi navedenih u stavu 8 (gore).

28. Kada su rokovi za ostvarivanje prava na podnošenje zahteva za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka ustanovljeni na osnovu zakona, oni treba da budu srazmerni i da ne onemoguće ili preterano otežaju ostvarivanje ovog prava.

29. Zahtevi za odbacivanje ili odbijanje SLAPP tužbi u ranoj fazi postupka treba da sadrže pravo obe strane da budu saslušane u skladu sa načelom kontradiktornosti uz postupanje sudskih i drugih nadležnih institucija sa dužnom ekspeditivnošću, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, pravo na delotvoran pravni lek i pravo na pravično suđenje, i primenom pokazatelja SLAPP tužbi navedenih u stavu 8 (gore).

30. Države članice treba da omoguće upravnim telima da odbace ili odbiju upravno-pravne zahteve protiv učešća javnosti u ranoj fazi postupka.

31. Kada tuženi podnese zahtev za odbacivanje ili odbijanje tužbenih zahteva protiv učešća javnosti i ponudi dokaze da tužbeni zahtev proizlazi iz učešća javnosti u pitanju od javnog interesa uz prisustvo niza pokazatelja da se radi o SLAPP tužbi, i kada sudske i druge nadležne institucije prihvate zahtev, tužilac treba da pruži dokaze protiv odbacivanja ili odbijanja. To ne sprečava države članice da uvedu dokazna pravila koja su povoljnija za tužene.

32. Tužiocu treba dati istu mogućnost da dokaže da će pravna radnja verovatno uspeti na suđenju ili u upravnom postupku i da nema za cilj sprečavanje, ograničavanje ili kažnjavanje ostvarivanja prava povezanih sa učešćem javnosti.

33. Države članice treba da obezbede mogućnost žalbe na odluku o odbacivanju ili odbijanju u ranoj fazi postupka.

34. Države članice treba da obezbede da se zahtev za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka ili svaka žalba na njega tretira po ubrzanom postupku, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, pravo na delotvoran pravni lek i pravo na pravično suđenje.

Zastoj postupka

35. Kada domaće pravo to dozvoljava, države članice treba da obezbede da se, ako tuženi podnese zahtev za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka, postupak zaustavi dok se ne donese konačna odluka o tom zahtevu. Štaviše, pravila o zastoju postupka ne bi trebalo da dozvoljavaju tužiocu da izmeni svoje zahteve u postupku sa ciljem da izbegne rešenje o odbacivanju ili odbijanju. Svaku izmenu zahteva treba da odobri sudska ili druga nadležna institucija. Izmena zahteva ne bi trebalo da bude dozvoljena nakon što tuženi podnese zahtev za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka.

36. Odbijanje zahteva za prevremeno odbacivanje ili odbijanje navodne SLAPP tužbe ne bi trebalo da ima efekat sprečavanja tuženog da ponovo tvrdi, pred sudijom koji odlučuje o meritumu, da postupak protiv njega predstavlja postupak po SLAPP tužbi.

Obezbeđenje troškova postupka i odštete

37. Države članice treba da uvedu pravila, u skladu sa domaćim pravom i praksom, kako bi osigurale da u sudskim postupcima protiv učešća javnosti, sudske i druge nadležne institucije imaju ovlašćenje da zahtevaju od tužioca da pruži obezbeđenje za troškove postupka, ili za troškove postupka i odštetu, ako smatraju takvo obezbeđenje odgovarajućim s obzirom na prisustvo pokazatelja SLAPP tužbi navedenih u stavu 8 (gore).

Nadoknada sudskih troškova

38. Države članice se podstiču da donesu odgovarajuće odredbe u svojim domaćim pravnim sistemima kako bi sudovi, nakon što utvrde da tužbeni zahtev predstavlja SLAPP, mogli da nalože tužiocima da snose sve troškove postupka, uključujući pune troškove pravnog zastupanja tuženog.

Smrt ili gubitak radne sposobnosti tuženog

39. Države članice treba da obezbede da, u slučaju smrti ili gubitka poslovne sposobnosti tuženog, u postupku protiv učešća javnosti koji je u toku, članovi porodice i saradnici prvobitno tuženog koji nastavljaju sudski postupak imaju pristup istim pravnim lekovima i podršci kao i prvobitno tuženi. Države članice se podstiču da obezbede dalju zaštitu, po potrebi, jer će novi tuženi možda biti manje sposobni za učešće u rešavanju tužbenog zahteva.

C. Pravni lekovi

Pravni i drugi troškovi postupka

40. Države članice treba da donesu odgovarajuće zakonske ili druge odredbe kako bi osigurale da se troškovi postupaka po SLAPP tužbama drže na apsolutnom minimumu.

Priznavanje statusa žrtve SLAPP tužbe i naknada štete

41. Države članice treba da donesu odgovarajuće odredbe kako bi žrtvama SLAPP tužbi taj status bio priznat i da bi im u potpunosti bila nadoknađena šteta nastala kao rezultat SLAPP tužbi, a koja pokriva i materijalnu i nematerijalnu štetu, kao što je gubitak prihoda i emocionalna bol, kao i naknadu za sudske i ostale troškove, na primer za pokrivanje pravnih i administrativnih troškova.

Ograničenje naknade štete za tužioca

42. Države članice bi trebalo da, u okviru mogućnosti svojih domaćih pravnih sistema, predvide ograničenje iznosa odštete, kako bi se sprečile zloupotrebe ili nesrazmerne finansijske kazne za tužene, koje bi imale odvraćajući efekat na njihovo javno učešće, i kako bi se izbeglo stvaranje finansijskih podsticaja za podnošenje tužbi.

Ograničenje troškova

43. Države članice treba da, u okviru mogućnosti svojih domaćih pravnih sistema, predvide ograničavanje troškova, kako bi tuženi bili u stanju da izgrade delotvornu odbranu i zaštite se od razvlačenja sudskih postupaka i iscrpljivanja njihovih finansijskih sredstava, što bi imalo odvraćajući efekat na njihovo učešće u javnosti.

Odvraćajuće mere

44. Države članice treba da uspostave sistem delotvornih, srazmernih i odvraćajućih kazni za odvratanje od SLAPP tužbi. Ovo mora da bude srazmerno resursima dostupnim tužiocu kako bi se potencijalni budući podnosioci SLAPP tužbi odvratili od istih. Države članice bi trebalo da razmotre obezbeđivanje odštete i novčanih kazni za slučajeve u kojima je tužilac pokazao posebno neobično ponašanje, kao i nadoknade tamo gde je izgubljeno vreme i prouzrokovana psihička šteta tuženom. Države članice takođe treba da razmotre, kao dodatnu meru odvratanja, mogućnost izricanja pooštrenih kazni za tužioce koji više puta podnose SLAPP tužbe.

45. Države članice treba da donesu odgovarajuće zakonske odredbe kako bi osigurale da, u slučaju pravne radnje koja se smatra SLAPP tužbom, sudske ili druge institucije mogu da nalože, na zahtev tuženog i o trošku tužioca, odgovarajuće mere za širenje informacije o odluci, uključujući njeno objavljivanje u celosti ili delimično i imena pravnih ili fizičkih lica koja su podnela SLAPP tužbu, u skladu sa relevantnim evropskim standardima o ljudskim pravima i zaštiti podataka.

Omogućavanje vansudskih pravnih lekova

46. Države članice treba da obezbede odgovarajućim sredstvima uslove za delotvoran pristup vansudskim pravnim lekovima, kao što su alternativno rešavanje sporova, medijacija i saveti za štampu, uz potpuno poštovanje nezavisnosti istih mehanizama, za rešavanje slučajeva SLAPP slučajeva.

D. Kultura transparentnosti

47. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće mere da obezbede potpunu transparentnost i javnost slučajeva za koje domaće pravosudne i druge institucije smatraju da predstavljaju SLAPP slučajeve, uključujući pružanje mogućnosti za objavljivanje nalaza sudova.

48. Države članice treba da omoguće prikupljanje podataka o predmetima po SLAPP tužbama. U tom cilju, trebalo bi da predvide uspostavljanje javnog registra predmeta koji su klasifikovani kao „SLAPP“. Registre treba redovno ažurirati i učiniti dostupnim javnosti besplatno i bez odlaganja. U cilju garantovanja potpunog pristupa podacima, države članice treba da učine registar dostupnim, u idealnom slučaju i na mreži i van mreže, u skladu sa relevantnim evropskim standardima ljudskih prava i zaštite podataka.

49. Države članice treba da razmotre preduzimanje odgovarajućih mera kako bi osigurale da sudske ili druge nadležne institucije daju informacije advokatskim komorama o ishodu slučajeva po SLAPP tužbama.

III. Podrška za mete i žrtve SLAPP tužbi

50. Države članice se podstiču da organizuju, obezbede i omoguće brz pristup nizu mera podrške i zaštitnih mera za mete i žrtve SLAPP tužbi. Takođe, trebalo bi uspostaviti i postupke koji će obezbediti njihovu fizičku zaštitu od bilo kakve moguće štete. Države članice treba da omoguće metama i žrtvama SLAPP tužbi podršku relevantnih učesnika, kao što su oni koji dodeljuju adekvatna sredstva za pružanje takve podrške. Da bi bile delotvorne u praksi, države članice treba da razmotre organizovanje podrške u konsultaciji sa žrtvama i metama, uključujući i preko njihovih posebnih udruženja, da prilagode podršku njihovim specifičnim potrebama i situacijama i u potpunosti uzmu u obzir njihove lične karakteristike ili status. Ovaj niz mera takođe treba da bude dostupan sekundarnim odnosno indirektnim žrtvama SLAPP tužbi, kao što su članovi porodice, saradnici ili advokati meta i žrtava, koji bi trebalo da budu zaštićeni na odgovarajući način od štete izazvane SLAPP tužbama.

51. *Pravna podrška* – Tamo gde je potrebno i u skladu sa domaćim zakonodavstvom, države članice treba da razmotre obezbeđivanje odgovarajućeg pristupa besplatnoj pravnoj pomoći, u svetlu pokazatelja u stavu 8 (gore). Postojeći domaći mehanizmi i instrumenti za organizovanje i pružanje pravne podrške takođe treba da budu dostupni. Države članice treba da podstiču i osnažuju nezavisne organizacije specijalizovane za pravnu podršku, udruženja pravnih stručnjaka, savete za medije i štampu, organizacije branitelja ljudskih prava, sindikate i udruženja novinara, akademske institucije koje pružaju pravne usluge i druge nevladine organizacije da metama SLAPP tužbi pruže pravne usluge. Države članice treba da, u saradnji sa relevantnim zainteresovanim stranama, nastoje da obezbede fizičkim i pravnim licima koja su mete SLAPP tužbi pristup osiguranju za pravnu podršku pod pravičnim uslovima.

52. *Finansijska podrška* – Države članice treba da razmotre pružanje finansijske podrške žrtvama SLAPP tužbi, u saradnji sa domaćim udruženjima novinara, sindikatima i relevantnim organizacijama civilnog društva, uključujući uspostavljanje domaćih fondova, grantova i/ili druge ciljane pomoći, ili pružanjem podrške postojećim fondovima ili projektima čiji je cilj pružanje finansijske pomoći žrtvama i metama SLAPP tužbi.

53. *Psihološka podrška* – Mete i žrtve SLAPP tužbi mogu imati pristup različitim vrstama poverljive i profesionalne psihološke podrške, kao što su direktni saveti, upućivanje relevantnim zdravstvenim institucijama ili finansijska pomoć da samostalno i direktno obezbede podršku. Države članice treba da podstaknu javne zdravstvene institucije da posvete dužnu pažnju i da posvete sredstva za usluge za mete i žrtve SLAPP tužbi.

54. *Praktična podrška* – U slučajevima kada je njihova fizička bezbednost ugrožena, mete i žrtve SLAPP tužbi treba da imaju pristup mehanizmima za rano upozorenje kao što su telefonske linije kojima upravljaju organizacije civilnog društva ili nezavisne državne agencije. U izuzetnim situacijama, države članice treba da imaju delotvorne i rodno specifične mehanizme za dobrovoljnu evakuaciju na bezbedno mesto i policijsku zaštitu. Tamo gde je to izvodljivo, postojeći domaći mehanizmi i instrumenti koji su dostupni za druge vrste meta i žrtava treba da budu dostupni i metama SLAPP tužbi.

55. *Podrška privatnog sektora* – Države članice treba da obezbede da se relevantni članovi privatnog sektora pridržavaju svih važećih zakona koji imaju za cilj zaštitu meta i žrtava SLAPP tužbi i da pruže podršku u slučaju potrebe. Takva podrška treba da se odnosi i na zaposlene i na angažovane spoljne saradnike.

56. *Informaciona podrška* – Države članice treba podsticati da aktivno i na stalnoj osnovi prikupljaju i šire besplatne i lako dostupne informacije o lokalnim i međunarodnim organizacijama koje pružaju različite vrste podrške metama i žrtvama SLAPP tužbi.

IV. Obrazovanje, obuka i podizanje svesti

57. Države članice treba da podstaknu relevantna tela da daju važnost ovoj preporuci – i obrazovnim materijalima koji se bave pitanjima kojima se i ona bavi, uključujući rodno specifična pitanja – u obrazovnim programima i programima obuke. Takvi programi treba da obuhvataju prilagođenu obuku za pravosuđe, pravne stručnjake i relevantne javne institucije, uzimajući u obzir ustanovljenu sudsku praksu Suda, postojeće procesne alate, materijalno-pravne standarde i osnovne vrednosti i deontološka pravila profesije.

58. Države članice treba da podstiču, poštujući uređivačku slobodu novinara i medija, aktivnosti podizanja svesti u korist novinara, drugih medijskih učesnika i drugih javnih čuvara reda o pitanjima koja se obrađuju u ovoj preporuci. Takve aktivnosti treba da istaknu važnost postupanja u skladu sa novinarskom, pravnom ili drugom profesionalnom etikom kao prvim štitom od SLAPP tužbi. Takve aktivnosti takođe treba da olakšaju pristup sredstvima i mehanizmima, međunarodnim, regionalnim, nacionalnim i lokalnim, za zaštitu svih učesnika kada su na meti SLAPP tužbi.

59. Države članice treba da osmisle ili omoguće razvoj širih strategija i mera za podizanje svesti, kao što su kampanje usmerene na širu javnost koje su usredsređene na demokratsku i društvenu vrednost učešća javnosti i opasnosti od SLAPP tužbi i njihovih štetnih efekata.

V. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja

60. Države članice treba da promovišu ciljeve ove preporuke na domaćem nivou, uključujući i na nacionalnim, regionalnim i manjinskim jezicima zemlje, i da se angažuju i sarađuju sa svim zainteresovanim stranama kako bi se u što većoj mjeri proširio njen sadržaj u raznim reklamnim materijalima.

61. Države članice treba da koordiniraju svoje aktivnosti sprovođenja, uključujući preko postojećih ili namenski kreiranih nacionalnih kontakata, na konstruktivan i uključujući način sa nadležnim nacionalnim institucijama i širokim spektrom učesnika, uključujući mete i žrtve SLAPP tužbi.

62. Da bi se postigli ciljevi ove preporuke i kako bi i dalje doprinosile razvoju relevantnih komplementarnih standarda i mehanizama protiv SLAPP tužbi, države članice treba da unaprede saradnju i razmenu informacija, stručnosti i najboljih praksi sa drugim državama i u relevantnim evropskim i međunarodnim forumima.

Memorandum sa obrazloženjem

UVODNA REČ – PREPORUKA I OBRAZLOŽENJE

1. Svrha Preporuke Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti („Preporuka”) jeste da pokrije širok spektar praksi u upravnim, građanskim i krivičnim postupcima i istražnom postupku koji se koriste za sprečavanje, ograničavanje ili kažnjavanje učešća javnosti u pitanjima od javnog interesa. Preporuka će pomoći državama članicama da utvrde te pravne radnje, bilo da se njima preti, da se pokreću ili vode, da razumeju njihov učinak i da obezbede mapu puta za metode za sprečavanje, odbacivanje, odvrćanje ili zaobilazanje tih praksi. Takođe pruža smernice o odabranim metodama za ublažavanje negativnog dejstva na one koji su meta ili kojima preti ovaj oblik parnice, uključujući podršku, zaštitu ili naknadu.
2. Svrha obrazloženja jeste da predstavlja sredstvo za pomoć u tumačenju sastavljeno tako da objasni kontekst, razloge i nijanse u osnovi Preporuke. U njemu se citiraju izvori koji potkrepljuju razvoj Preporuke i pružaju se praktični primeri njene nameravane primene. Dostupan je značajan skup literature i istraživanja koji pruža vredne uvide, informacije i analize u pogledu tema kojima se nacrt Preporuke bavi. Iako prepoznaje da sve one mogu da posluže kao vredno sredstvo za sticanje uvida, donošenje promišljenih odluka ili doprinesu daljem istraživanju i razvoju u toj oblasti, Obrazloženje nema za cilj da pruži sveobuhvatan pregled dostupnih izvora i inicijativa koji se stalno razvija.
3. U Preporuci se strateške tužbe protiv učešća javnosti uglavnom pominju kao SLAPP tužbe. SLAPP tužbe imaju oblik posebne zloupotrebe domaćih pravnih sistema ili pravila međunarodnog privatnog prava. Te tužbe imaju zajedničke imenitelje kada je reč o njihovom cilju i zlonamernoj prirodi. Kako generalna sekretarka Saveta Evrope navodi u svom izveštaju, „Status demokratije, ljudskih prava i vladavine prava” (2023), zakonske garancije stvaraju pravni okvir za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja. Države su u obavezi da stvore podsticajno okruženje za ostvarivanje tog prava, što podrazumeva uvođenje zakonodavnih okvira za zaštitu slobode izražavanja, uključujući pravo na pristup informacijama. Preporuka je izrađena u tom duhu jer su neophodni novi zakonodavni okviri za suočavanje sa novim izazovima sa kojima se sloboda izražavanja susreće.
4. Pogrešna primena ili zloupotreba prava i postupka u ovoj preporuci shvata se kao nešto što se odnosi na izričito veštačke konstrukcije, uključujući tvrdnje, delimično ili potpuno lišene realnosti, koje nisu zasnovane na činjenicama ili su stvorene u cilju pribavljanja nepravične koristi ili iskorišćavanja zakona u svrhe kojima nisu namenjene, konkretno da se nanese šteta, zastraši ili ostvari druga svrha *contra bona mores* ili da se koriste u lošoj nameri u skrivene svrhe, a ne one koje se prikazuju u tvrdnjama. U tom kontekstu, Preporuka ne izjednačava zloupotrebu zakona sa osnovnim povredama procesnog prava.
5. Pošto je cilj SLAPP tužbi da iskoriste posebne karakteristike domaćeg procesnog i materijalnog prava, uključujući domaće propise, Preporuka je usmerena na osnovna načela. Države članice se podstiču da ta načela prenesu u domaće zakonodavstvo i politike u skladu sa važećim propisima.
6. SLAPP tužbe koje su usmerene na zastrašivanje, kažnjavanje ili sprečavanje učešća javnosti nisu ograničene samo na građanske postupke, već mogu imati oblik zloupotrebe krivičnog ili upravnog prava. Načela u osnovi Preporuke jednako važe za sve te tri zakonodavne oblasti. Države se stoga podstiču da koriste Preporuku kada se bave SLAPP tužbama u većem obimu. Krivične sankcije mogu imati posebno negativan uticaj na mete SLAPP tužbi s obzirom na trajne posledice po pojedince.

7. Preporuku je izradio Komitet eksperata za SLAPP tužbe (MSI-SLP) koji je osnovan kao telo podređeno Upravnom odboru za medije i informaciono društvo (CDMSI). U skladu sa svojim zadatkom, Preporuka se oslanja na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava („Sud“) koji, prema članu 32 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Konvencija“) ima konačnu nadležnost da tumači i primenjuje Konvenciju i njene protokole kroz svoju sudsku praksu. Njegove presude ne služe samo za donošenje odluka u predmetima koji su pred Sudom pokrenuti, nego, šire gledano, služe tome da detaljnije osvetle, očuvaju i razviju pravila utvrđena Konvencijom, čime, u skladu sa članom 19, doprinose tome da države članice poštuju obaveze koje su preuzele na sebe kao strane ugovornice (*Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 5310/71, 18. januar 1978. st. 154).

8. Preporuku treba tumačiti uz pozivanje na sudsku praksu Suda i u vezi sa drugim obavezama prema međunarodnom pravu u oblasti ljudskih prava. U skladu sa dinamičnom prirodom Konvencije, sama Preporuka je sastavljena na način koji bi trebalo da omogući njeno čitanje, razumevanje i primenu kao „živo dokumenta“ koji se može tumačiti u odnosu na budući razvoj u oblasti SLAPP tužbi i moguću buduću sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava.

POZADINA PREPORUKE I KONTEKST

9. Posledice SLAPP tužbi su dalekosežne: one ometaju individualna prava na slobodu izražavanja, istovremeno negativno utičući na slobodnu razmenu ideja i informacije neophodnu u pluralističkom društvu. SLAPP tužbe mogu dovesti do samocenzure i „odvrćajućeg efekta“ na slobodni govor, jer novinari i druga pogođena lica odustaju od istraživanja i objavljivanja plašeći se zakonskih i finansijskih posledica koje ne mogu da podnesu. Medijske kuće i drugi učesnici mogu izbegavati linije istraživanja za koje se očekuje da privuku pravni rizik kroz radnje zastrašivanja koje leže u suštini SLAPP tužbi, kao što su ta da javnost izgubi pristup informacijama.

10. Osim direktne štete koja se nanosi pogođenim licima, SLAPP tužbe mogu imati značajne posledice u smislu gašenja debate o pitanjima od javnog interesa. Komesarka za ljudska prava Saveta Evrope bila je jedna od prvih koja je, na institucionalnom nivou, upozorila na ovaj problem u svom komentaru „Vreme za preduzimanje radnji protiv SLAPP tužbi“ (2020), a ubrzo nakon toga je usledio informacioni dokument generalnog sekretara „Postojeći trendovi u pretnjama slobodi izražavanja: mešanje u pokrivenost javnih događaja, zabrane emitovanja i strateške tužbe“ SG/Inf(2021)36 (2021). Brojna upozorenja su od tada isticala stalne izazove koje SLAPP tužbe predstavljaju, posebno u kontekstu Konačne deklaracije i Rezolucije za bezbednost novinara (2021), uključujući rezoluciju, usvojenu na ministarskoj konferenciji nadležnih ministara država članica Saveta Evrope zaduženih za medije i informaciono društvo, „Veštačka inteligencija – inteligentna politika: izazovi i šanse za medije i demokratiju“ (2021).

11. Kada se SLAPP tužbe ne preispituju, a pravni sistemi se smatraju blagim prema ovoj vrsti pretnje, to dovodi do „odvrćajućeg efekta“, a mediji i lica koja postupaju u javnom interesu uzdržavaju se od kritika ili istraživanja, osiromašujući tako javnu raspravu. Kontrola, transparentnost i odgovornost neophodni za snažnu raspravu ugroženi su kada se utišaju glasovi koji osporavaju moćne pojedince koji koriste taktike SLAPP tužbi.

12. Pojam „SLAPP“ prvi put je popularizovan u Sjedinjenim Državama 1980-ih, ali potiče iz ranijih pravnih rasprava i predmeta. Koncept u osnovi SLAPP tužbi prepoznali su članovi pravničke akademske zajednice i aktivisti i pre nego što je termin skovan. SLAPP tužbe su se pojavile u Sjedinjenim Državama još u predmetima u kojima su građani tuženi zbog toga što su podigli svoj glas protiv korupcije u vlasti. Sa porastom političkog aktivizma 1960-ih i 1970-ih, tužbe za suzbijanje govora postale su popularno sredstvo za gušenje govora onih koji su doživljavani kao prepreka ili pretnja.

13. Tek 1988. godine termin „SLAPP“ je prvi put naveden u akademskoj literaturi profesora Džordža V. Pringa i Penelope Kenen, u njihovom članku „Strateške tužbe protiv učešća javnosti“ u kome je prepoznata upotreba „građanske deliktne tužbe kako bi se ugušilo političko izražavanje“ (P. Canan and G.W. Pring, „Strategic Lawsuits Against Public Participation“, (1988), *Social Problems* 35(5), 506-519; P. Canan and G.W. Pring „Studying strategic lawsuits against public participation: mixing quantitative and qualitative approaches“ (1988) 22(2) *Law & Society Review* 385).

14. Jedan od najranijih primera zakona protiv SLAPP tužbi u kome se navodi taj termin usvojen je u Kaliforniji 1992. Zakon Kalifornije za sprečavanje SLAPP tužbi, poznat kao Zakon Kalifornije o sprečavanju SLAPP tužbi (Zakon o parničnom postupku Kalifornije, st. 425.16) poslužio je kao model za slične zakone u drugim državama u SAD. U vreme izrade ovog dokumenta većina saveznih država SAD je donela neki oblik zakona o sprečavanju SLAPP tužbi.

15. U Evropi se pojam „SLAPP“ koristi u pravnim dokumentima pretežno institucija Evropske unije (EU). Neki oblici zakonskih odredbi o sprečavanju SLAPP tužbi usmerenih na rešavanje izazova koje SLAPP predstavlja postoje u različitim evropskim pravnim sistemima. Ipak, u Evropi se zaštita od SLAPP tužbi pretežno oslanja na postojeće pravne okvire i mere zaštite za slobodu govora i izražavanja, bez posebnih zakona za sprečavanje SLAPP tužbi sličnih onima iz Sjedinjenih Država ili kanadskih provincija. Ti pravni mehanizmi obuhvataju postupke za odbacivanje zlonamernih ili neosnovanih tužbi koji se mogu koristiti u predmetima karakteristika sličnih SLAPP tužbama.

16. Kako SLAPP predstavlja akronim na engleskom jeziku, ne očekuje se njegova upotreba u domaćim pravnim sistemima država članica. Ipak, široko prihvatanje ovog akronima u akademskim radovima i radnim dokumentima međunarodnih organizacija znači da se razvio kao pravni *terminus technicus* koji predstavlja više od zbira svojih delova. Ovaj pojam se koristi u čitavoj Preporuci i Obrazloženju u cilju jasnoće, doslednosti i razumevanja.

17. Iako SLAPP tužbe odavno postoje u akademskoj literaturi, može biti teško prepoznati ih u praksi s obzirom na njihovu zlonamernu prirodu koja drži informacije izvan javnog domena, utištava i potencijalno izoluje njihove mete. Prikupljanje podataka i dokaza o SLAPP tužbama je poznato kao teško, jer uspešne pretnje mogu značiti da se predmeti nikada ne pokreću, do te mere da je izveštavanje o njihovoj učestalosti skoro nemoguće. Odsustvo jasne definicije značilo je da su posmatrači civilnog društva izrazili javno neslaganje sa sudijama ili pravnim stručnjacima u pogledu toga da li presuđeni predmeti predstavljaju SLAPP slučajeve. Zbog toga su broj i porast ovih predmeta sporni.

18. Prema već pomenutom izveštaju generalne sekretarke, „Status demokratije, ljudskih prava i vladavine prava“ (2023), Platforma Saveta Evrope za zaštitu novinarstva i bezbednost novinara zabeležila je upozorenja u 16 zemalja, a neke medijske kuće bile su primorane da se brane u predmetima u više nadležnosti istovremeno. Troškovi odbrane u tim predmetima mogu osakatiti pojedince i organizacije – i psihički i finansijski – a u mnogim slučajevima ugrožavaju njihov profesionalni ili organizacioni opstanak. Ljudska cena koju snose novinari koji žele da pozovu moćnike na odgovornost jasno se ogleda u izveštaju Saveta Evrope, „Misija informisanja – novinari u riziku dižu glas“ (2020).

19. Dana 10. oktobra 2023. godine Komitet za kulturu, nauku, obrazovanje i medije Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PSSE) jednoglasno je usvojio izveštaj „Suzbijanje SLAPP tužbi: imperativ za demokratsko društvo“ izvestioca gospodina Stefana Šenaha. U izveštaju se, između ostalog, navodi „[P]oslednjih godina dolazi do stabilnog porasta“ broja SLAPP tužbi i „[N]ovinari i izdavači su uvek bili mete pravnih radnji, a SLAPP tužbe predstavljaju deo šireg trenda koji obično počinje verbalnim zastrašivanjem koje je najrasprostranjeniji aspekt, pre prelaska na pretnje pravne prirode, a možda čak i na fizičke napade, [...] danas su svi čuvari javnog interesa ugroženi“.

20. Mnogi novinari i pogođena lica koji su bili predmet ovih postupaka prvobitno su navodili poteškoće sa kojima su se suočavali u pronalaženju odgovarajućih pravnih zastupnika ili izvora podrške. U drugim predmetima pojedinci nisu ni znali da su predmet SLAPP tužbi ili nisu razumeli taj pojam, što je otežalo nalaženje odgovarajuće podrške. Pored toga, mete SLAPP tužbi su se osećale izolovano kada su doživljavale te napade, nesvesne porasta takvih predmeta koji su mogli uticati na njihove kolege, tako da je solidarnost ili međusobnu podršku teže uspostaviti. Postoje dve inicijative nevladinih organizacija (NVO) koje imaju za cilj da podignu nivo javne svesti o dejstvima SLAPP tužbe kako bi oni na koje se te tužbe odnose mogli da zatraže pravne lekove ili praktičnu podršku (videti, na primer, rad koji je obavila Koalicija protiv SLAPP tužbi u Evropi). U nekim zemljama se radi na fondovima ili bespovratnim sredstvima za podršku licima koja su predmet SLAPP tužbi, kao što je program SAD „Reporters Shield“.

21. Osim pravnih postupaka, SLAPP tužbe često mogu biti praćene agresivnim praksama upravljanja ugledom koje nastoje da diskredituju tuženog ili preoblikuju ugled tuženog kako bi oslabile argumente tuženog. Ti napadi mogu imati oblik „astroturfinga“: to podrazumeva da sponzori prikrivaju svoju ulogu u orkestriranju marketinških kampanja ili kampanja u oblasti odnosa sa javnošću kako bi stvorili kredibilitet za svoju poruku kod lica koja ih podržavaju na lokalnom nivou ili u javnosti. Za razliku od pravnih stručnjaka, firme koje se bave upravljanjem ugledom su jedva regulisane, što otežava osporavanje ili suzbijanje njihovih aktivnosti putem zvaničnih kanala. Lica koja su predmet SLAPP tužbi mogu se naći u situaciji u kojoj prateći napadi na njihov karakter ili profesionalni integritet otežavaju njihovu sposobnost da sprovedu dalja istraživanja u budućnosti. U nekim predmetima SLAPP tužbe su praćene fizičkim pretnjama ili stvarnim nasiljem, kao u tragičnom ubistvu novinarkе Dafne Karuana Galizca, protiv koje je, u trenutku smrti, vođeno preko četrdeset postupaka (videti i izveštaj Saveta Evrope „Misija informisanja – Dafne Karuana Galicia diže glas“ (2020)). Preporuka ohrabruje države članice da budu svesne mogućeg preklapanja pravnih i fizičkih rizika, jer oni mogu ići ruku pod ruku.

22. SLAPP tužbe dovode u pitanje integritet pravnih sistema s obzirom na to da teže postupcima u nepravilne svrhe, što može dovesti do toga da sistemi, pravosuđe ili pravni stručnjaci izgube kredibilitet zbog nemogućnosti da se bave zloupotrebama SLAPP tužbi zbog neodgovarajuće pravne zaštite. U običnim predmetima se nastoji da se odbrane zakonom zagantovana prava, a tužioci u okviru SLAPP slučajeva nasuprot tome koriste pravne sisteme da zastraše i učutkaju kritičke glasove. Iako je od vitalnog značaja da se zaštiti pristup pravdi za obe stranke u predmetima u kojima postoji sumnja na SLAPP tužbe, uključujući pravo na odbranu sopstvenog ugleda, teško je osigurati da tipična neravnoteža sredstava u tim predmetima ne dovede to toga da tuženi preventivno povlače svoje radove ili postižu nagodbe u predmetima kako bi izbegli nesrazmerne troškove i odštetu koja preti u tim predmetima.

23. U međunarodnim studijama navodi se da su novinarke koje su predmet SLAPP tužbi nesrazmerno pogođene, posebno zato što su žene često izložene većem broju napada na internetu, što kasnije može dovesti do pravnih postupaka. Pretnje sa internetaretnje često se prenose i u prostor van mreže, što znači da se uticaj i naneta šteta mogu eksponencijalno povećati (videti prethodno pomenut dokument „Misija informisanje – Dafne Karuana Galicia diže glas” (2020); videti i izveštaje Reportera bez granica, „Danak seksizma u novinarstvu” (2021) i „Onlajn uznemiravanje novinara: Napad trolova” (2018).

24. U uvodu se dalje naglašava potreba da se obrati pažnja na konkretan uticaj, rizike i opasnosti sa kojima se susreću čuvari javnog interesa sa različitom seksualnom orijentacijom, rodnim identitetom i izražavanjem i polnim karakteristikama, uključujući i kada su mete SLAPP tužbi (videti dokument Uneska „Zastrašivanje: globalni trendovi u onlajn nasilju nad novinarkama” (2021).

25. Sud se pozvao na SLAPP u slučaju *OOO MEMO protiv Rusije*, predstavka br. 2840/10, 15. jun 2022, §46–48), utvrdivši da tužba za klevetu koju je podnelo pravno lice koje vrši javna ovlašćenja, tj. najviši organ izvršne vlasti u regionu, protiv novinara, u konkretnim okolnostima slučaja, nije težila legitimnom cilju. Tom prilikom Sud je takođe uzeo u obzir „sve veću svest o rizicima koje sudski postupci pokrenuti u cilju ograničavanja učešća javnosti predstavljaju za demokratiju” (§43)).

26. Sudske nadležnosti širom sveta se suočavaju sa uticajem SLAPP predmeta. Do sada je nekoliko država usvojilo zakone čiji je cilj odvratanje od takvih postupaka, iako ne na domaćem nivou, sa različitim stepenom uspeha. Na primer, pravosudnom inovacijom je uveden novi vid zaštite kroz razvijenu sudsku praksu u oblasti odbrane javnog interesa u zakonima koji se odnose na klevetu (videti, na primer, predmet iz Južne Afrike *Mineral Sands Resources (Pty) Ltd protiv Reddell* (CCT 66/21) [2022] ZACC 37). Izazov koji SLAPP tužbe u pravnom smislu predstavljaju jeste njihova fleksibilnost u prilagođavanju odredaba materijalnog prava kako bi ostvarile njihove neprikladne ciljeve: te radnje mogu biti uokvirene zakonom o kleveti ili privatnosti – da navedemo dva uobičajena primera – dok su po svojoj prirodi usmerene na napad na sposobnost tuženog da slobodno govori o pitanju od javnog interesa.

27. Postoji velika zabrinutost zbog širenja tih taktika i na domaćem i na međunarodnom nivou. Veća pažnja se obraća na te prakse, njihov uticaj na društvo i međusobnu povezanost sa drugim osnovnim pravima i slobodama. Imajući to u vidu, ova preporuka uvodi kriterijume za određenje kako bi se usmerile države članice i stvorila načela za rešavanje pitanja rasta takvih postupaka.

PREAMBULA

28. U preambuli je naglašen pravni osnov za Preporuku, koji proizlazi iz obaveza država članica Saveta Evrope u pogledu Konvencije, kao i iz sudske prakse Suda i drugih instrumenata kojima se postavljaju standardi. S jedne strane, ona ističe pozitivne i negativne obaveze države i prava pojedinca koja bi mogla da budu ugrožena zbog sve veće upotrebe SLAPP tužbi, a s druge strane ona prava koja države članice treba posebno da uzmu u obzir kada usvajaju mere protiv SLAPP tužbi (pozitivne obaveze država članica su dalje objašnjene u slučajevima *Dink protiv Turske*, predstavke br. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 i 7124/09, 14. septembar 2010, §137; *Khadija Ismayilova protiv Azerbejdžana*, predstavke br. 65286/13 i 57270/14, 10. januar 2019, §158).

29. Pravni postupci uvek imaju strateški cilj, taj element nije problematičan sam po sebi. Ipak, SLAPP tužbe se razlikuju zbog korišćenja parnica u neprikladne svrhe.

30. Kako bi se delotvorno postupalo sa SLAPP tužbama, neophodno je uključiti različite zainteresovane strane. To uključuje: javne subjekte, uključujući izabrana tela i institucije na državnom ili saveznom, regionalnom i lokalnom nivou i njihove predstavnike i zaposlene, posebno u oblasti regulisanja medija, policije, javnih medija i pravosuđa, domaće institucije u oblasti ljudskih prava i tela za ravnopravnost, kao i druge zainteresovane strane uključujući političke stranke, javne ličnosti, posrednike u oblasti interneta, medije

u privatnom vlasništvu uključujući komercijalne, lokalne i manjinske medijske organizacije, profesionalna udruženja, organizacije civilnog društva, branioce ljudskih prava, predstavnike manjinskih i drugih grupa, društvene partnere, akademsku zajednicu i istraživačke institute. Zakonodavci i stvaraoci politika se podstiču da rade u partnerstvu sa zastupnicima u ovoj oblasti kako bi dobili informacije koje su im potrebne za reforme i iskoristili saznanja i najbolje prakse.

31. SLAPP tužbe imaju direktan uticaj na pravo na slobodu izražavanja, predviđeno članom 10 Konvencije koje tumači Sud, što posebno pogađa novinare i druge medijske učesnike koji vrše važnu ulogu „čuvara javnog interesa“, neophodnu za zdravo funkcionisanje demokratije.

32. Kako je više puta naveo Sud, njihov zadatak prenošenja informacija i ideja o pitanjima od javnog interesa predstavlja sastavni element slobode izražavanja i usko je povezan sa odgovarajućim pravom javnosti da prima takve informacije i ideje. Sloboda izražavanja navedena u članu 10 ne predstavlja apsolutno pravo. Mešanja u pravo na slobodu izražavanja ipak se moraju strogo tumačiti, a svako ograničenje mora biti propisano zakonom, neophodno u demokratskom društvu, težiti legitimnim ciljevima prema članu 10 stav 2 Konvencije i srazmerno legitimnim ciljevima kojima se teži. U skladu sa načelom supsidijarnosti, države članice imaju primarnu odgovornost da osiguraju ispunjenje tih uslova. Radi detaljnog vodiča za sudsku praksu kada je u pitanju član 10, videti Vodič o članu 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima – Sloboda izražavanja i „Tematski informativni bilten o slobodi izražavanja“ (2021) Odeljenja za izvršenje presuda Evropskog suda za ljudska prava.

33. Pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja je osnovno pravo koje, poput slobode govora, predstavlja jedan od temelja učešća javnosti u pitanjima od javnog interesa i kao takvo može, a često i jeste, predmet SLAPP tužbi (videti Vodič za član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima – sloboda okupljanja).

34. SLAPP tužbe ne osporavaju samo pravo na slobodu izražavanja, već mogu uticati na uživanje drugih suštinskih prava zaštićenih Konvencijom, uključujući pravo na pristup sudu (član 6, pravo na pravično suđenje); pravo na ugled (član 8, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i pravo na delotvoran pravni lek (član 13). Da bi se procenilo da li je došlo do povrede ovih prava, neophodno je pažljivo uravnotežiti sukobljene interese o kojima je reč.

35. Uticaj SLAPP tužbi može biti posebno prisutan u odnosu na detaljno artikulisanje različitih članova Konvencije od strane Suda. Članom 6 predviđa se da svako ima pravo na pravično suđenje i da mora imati mogućnost da delotvorno iznese svoj predmet pred sudom, u skladu sa načelima procesne pravičnosti i ravnopravnosti stranaka. Pravo na pristup sudu u svrhe člana 6 predstavlja aspekt svojstven zaštitnim merama utvrđenih u članu 6. Ipak, „pravo na sud“ i pravo na pristup nisu apsolutna prava. Ona mogu biti predmet ograničenja, ali ta ograničenja ne smeju suziti ili smanjiti pristup sudu pojedinca na takav način ili u takvoj meri da se naruši sama suština tog prava. Pored toga, ograničenje neće biti u skladu sa članom 6 stav 1 ako ne teži legitimnom cilju i ako ne postoji razuman odnos srazmernosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.

36. Kako je navedeno u Vodiču za član 10 Konvencije, u stavu 123, „zaštita ugleda ili prava drugih je legitimni cilj na koji se najčešće poziva u predmetima iz oblasti člana 10“ koji se pokreću pred Sudom. U članu 8 se navodi da svako ima pravo na privatni i porodični život, uključujući ugled, ali da se, po potrebi, mora razmotriti u odnosu na pravo na slobodu izražavanja, utvrđeno članom 10 Konvencije.

37. Sud je ustanovio da pravo javnosti da bude informisana predstavlja suštinsko pravo u demokratskom društvu koje se, u određenim posebnim okolnostima, čak može proširiti na aspekte privatnog života javnih ličnosti, posebno kada su u pitanju političari (*Von Hannover protiv Nemačke* (br. 2) [VV], predstavke br. 40660/08 i 60641/08, 7. februar 2012, §64; *Karhuvaara i Iltalehti protiv Finske*, predstavka br. 53678/00, 16. novembar 2004, §45). Iako objavljivanje vesti o privatnom životu javnih ličnosti uopšteno služi za zabavu pre nego za obrazovanje, doprinosi raznovrsnosti informacija koje su dostupne javnosti i nesumnjivo ima koristi od zaštite člana 10 Konvencije. Ipak, takva zaštita može ustupiti prednost zahtevima iz člana 8 kada je u pitanju informacija privatne i intimne prirode i kada ne postoji javni interes za njeno širenje (*Mosley protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 48009/08, 10. maj 2011, §131; *Von Hannover protiv Nemačke* (br. 2) [VV], predstavke br. 40660/08 i 60641/08, 7. februar 2012, § 110).

38. U članu 11 detaljno je opisano pravo na slobodu okupljanja i udruživanja, pružajući suštinsku zaštitu za pravo na učešće u javnoj raspravi i poslovima, u zajednici sa drugima.

39. Na kraju, prema članu 13 Konvencije, svako ima pravo na delotvoran pravni lek pred domaćim institucijama kada dođe do povrede njegovih prava. To pravo ne može se proširiti tako da obuhvati pogrešnu

primenu ili zloupotrebu zakonodavstva ili zakonodavnog procesa kako bi se strateški onemogućilo učešće javnosti.

40. SLAPP tužbe se obično razmatraju u kontekstu građanskog prava, ali u praksi se mogu, što je često i slučaj, javiti u kontekstu krivičnog prava, posebno u zemljama u kojima propisi o kleveti i dalje predviđaju krivične sankcije. SLAPP tužbe se često pojavljuju i u obliku optužbi za klevetu, uvredu, bogohuljenje, zaštiti podataka ili „lažnim vestima“, po propisima koji su posebno restriktivni i koji bi u nekim okolnostima mogli biti nesrazmerni sa stanovišta težine sankcija za navodna krivična dela u oblasti štampe (videti *Fatullayev protiv Azerbejdžana*, predstavka br. 40984/07, 22. april 2010, §103). Među novinarima sa kojima je obavljen razgovor u okviru studije Saveta Evrope „Novinari pod pritiskom – Nezakonit uticaj, strah i autocenzura u Evropi“ (2017), a koji su iskusili zastrašivanje u okviru sistema pravosuđa, zastrašivanje koje je najčešće prijavljivano odnosilo se na propise o kleveti.

41. Tužbe mogu da uključe navode o kleveti, šteti po ugled, uvredi, narušavanju privatnosti, kršenju zaštite podataka o ličnosti, zaveri, sajber kriminalu, uhođenju ili uznemiravanju, povredi prava intelektualne svojine, kao što su zaštita žigova ili autorskih prava, povreda poslovnih tajni, profesionalne tajne ili poverljivosti, ekonomsko mešanje ili nanošenje emocionalne boli. Novinari su takođe uznemiravani tužbama kako bi otkrili svoje izvore (videti i stav 38 ranije pomenutog Izveštaja o kulturi PSSE).

42. Iako će SLAPP tužbe uopšteno govoreći značiti građansku tužbu, u nekim nadležnostima podnosioci zahteva mogu da pokrenu ili podnesu krivične optužbe protiv svojih kritičara na osnovu krivičnih propisa o kleveti ili kršenja javnog reda ili nacionalne bezbednosti, ili da podnesu tužbe u upravnom sporu.

43. Parlamentarna skupština Saveta Evrope (PSSE) zauzela je čvrst stav, posebno od svoje Rezolucije 1577(2007), „Ka dekriminalizaciji klevete“ i pozvala je na potpunu dekriminalizaciju ovog prestupa. U okviru svoje sudske prakse, Sud je takođe preporučio ograničenu primenu krivičnog prava uopšte kada se radi o pitanjima slobode izražavanja. Ipak, kada su u pitanju kazne, Sud je zauzeo suptilniji stav, ponavljajući da je izricanje zatvorskih kazni za prestupe u oblasti štampe saglasno sa članom 10 Konvencije samo u izuzetnim okolnostima, posebno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena, na primer govorom mržnje ili podsticanjem na nasilje (videti na primer *Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije* [VV], predstavka br. 33348/96, 17. decembar 2004. §111 *et seq.*). Zaista, Sud je utvrdio da, iako je državama ugovornicama dozvoljeno, ili čak obavezno, da regulišu ostvarivanje slobode izražavanja kako bi obezbedile odgovarajuću zakonsku zaštitu ugleda pojedinaca, one to ne smeju da čine na način koji neopravdano odvrća medije od ostvarivanja njihove uloge da upozoravaju javnost na očiglednu ili moguću zloupotrebu javnih ovlašćenja.

44. Upravne mere, uključujući kazne, koje obuhvataju poreska pitanja i pitanja zaštite podataka, takođe treba uzeti u obzir prilikom izrade odgovora na SLAPP tužbe.

45. U širem smislu, u pogledu opštih mera, Komitet ministara je naglasio svoju ozbiljnu zabrinutost zbog upotrebe različitih dela u okviru krivičnog zakonodavstva (kao što su optužbe o nezakonitim aktivnostima, zloupotreba ovlašćenja, izdaja, huliganstvo ili druga krivična dela koja mogu biti blisko povezana sa legitimnim korišćenjem slobode izražavanja) protiv novinara, blogera, advokata i članova NVO. Komitet ministara je izrazio ozbiljnu zabrinutost zbog zakonodavnih izmena i dopuna Krivičnog zakonika kojima se uvode nova krivična dela u smislu klevete koja podležu kazni zatvora, bez obzira na to da li je uključeno podsticanje na nasilje ili mržnju, i pozvao na zakonodavne izmene usmerene na smanjenje mogućnosti za izricanje kazni zatvora u predmetima koji se odnose na klevetu (videti Privremenu rezoluciju CM/ResDH(2014)183 i Privremenu rezoluciju CM/ResDH(2016)145 u slučaju *Mahmudov i Agazade Group protiv Azerbejdžana*, predstavka br. 35877/04, 18. decembar 2008). Komitet ministara pozdravio je dekriminalizaciju uvrede i klevete (*Dalban Group protiv Rumunije*, predstavka br. 28114/95, 28. septembar 1999.) u konačnoj rezoluciji CM/ResDH(2011)73). U nekim predmetima, čak i kada zakoni koji dozvoljavaju zatvorske kazne za klevetu još nisu ukinuti, Komitet ministara je uzeo u obzir činjenicu da se ta sankcija više ne primenjuje u praksi (videti slučaj *Björk Eidsdóttir Group protiv Islanda*, predstavka br. 46443/09, 10. jul 2012., konačna odluka CM/ResDH(2016)26 koju je usvojio Komitet ministara 8. marta 2016.).

46. Odvrćajući efekat pravnog postupka ili pretnji protiv izveštavanja u javnom interesu pominje se u Preporuci CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih učesnika. U prilogu preporuke u stavu 36. navedeno je sledeće: „Stvarna zloupotreba, pogrešna upotreba ili zaprećena upotreba različitih oblika propisa radi sprečavanja doprinosa javnoj raspravi, uključujući propisa koji se bave klevetom, borbom protiv terorizma, nacionalnom bezbednošću, javnim redom, govorom mržnje, bogohuljenjem i istorijskim sećanjem mogu se pokazati delotvornim kao sredstvo zastrašivanja i ućutkivanja novinara i ostalih medijskih učesnika koji izveštavaju o pitanjima od javnog interesa. Površno, neopravdano ili zlonamerno

korišćenje zakona i postupka, uz velike sudske troškove potrebne za pobijanje takvih tužbi, može postati sredstvo pritiska i uznemiravanja, naročito u kontekstu većeg broja tužbi. «

47. Porast broja SLAPP tužbi detaljno su dokumentovale međuvladine i nevladine organizacije na evropskom i domaćem nivou, uključujući uzastopne godišnje izveštaje partnerskih organizacija Platforme Saveta Evrope za zaštitu novinarstva i bezbednost novinara, kao i u ne manje važnom godišnjem izveštaju „Rat u Evropi i borba za pravo na izveštavanje” (2023). U ovom drugom izveštaju navedeno je da se „zlonamerne zakonske pretnje i strateške tužbe protiv učešća javnosti ne smiruju, doprinoseći atmosferi zastrašivanja i pravnog nasilništva” i da „[K]orišćenje pravnih postupaka u cilju zastrašivanja i ućutkivanja novinara i medija – dovlačenjem u sudove i rasipanjem njihovog vremena i novca – predstavlja omiljeni alat određenih političara, poslovnih ljudi i drugih moćnika”. Naglašeno je da se SLAPP tužbe „koriste na čitavom evropskom kontinentu”.

48. Važno je iskoristiti postojeće instrumente Saveta Evrope od direktne važnosti za SLAPP tužbe koji stavljaju centralni akcenat na ključne vrednosti organizacije kao što su ljudska prava, demokratija i vladavina prava, zaštićene pravima utvrđenim Konvencijom, kako ih tumači Sud. Konkretno:

- ▶ Deklaracija Komiteta ministara o poželjnosti međunarodnih standarda u pogledu traženja najpovoljnijeg suda, odnosno „klevetničkog turizma”, da bi se obezbedila sloboda izražavanja (4. jul 2012).
- ▶ Preporuka CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti uzbunjivača;
- ▶ Preporuka CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih učesnika;
- ▶ Preporuka CM/Rec(2018)1 o medijskom pluralizmu i transparentnosti vlasništva nad medijima;
- ▶ Preporuka CM/Rec(2018)2 o ulogama i odgovornostima internet posrednika;
- ▶ Preporuka CM/Rec(2018)11 Komiteta ministara državama članicama o potrebi za jačanjem zaštite i unapređenju prostora civilnog društva u Evropi i;
- ▶ Preporuka CM/Rec(2022)4 o promovisanju povoljnog okruženja za kvalitetno novinarstvo u digitalnom dobu.

49. Paralelno sa izradom Preporuke Saveta Evrope, Evropska komisija je najavila paket mera za sprečavanje SLAPP tužbi koji je obuhvatio Predlog Direktive (COM/2022/177) o zaštiti lica uključenih u javno učešće od očigledno neosnovanih ili zlonamernih sudskih postupaka, uz preuzimanje građanskih prekograničnih predmeta i Preporuke ((EU) 2022/758 od 27. aprila 2022.) o zaštiti novinara i branilaca ljudskih prava uključenih u učešće javnosti od očigledno neosnovanih ili zlonamernih sudskih postupaka. Iako Savet Evrope ima drugačiji mandat i teritorijalnu pokrivenost, on podstiče saradnju i dijalog i zbog toga je usvojio stav sa svojim zapažanjima u pogledu dešavanja u EU, uz napomenu da neke države mogu usvojiti oba dokumenta.

OPERATIVNI DEO

50. Vladama država članica se preporučuje da sprovedu Preporuku putem delotvornih mera zaštite od SLAPP tužbi, posebno u pogledu strukturnih i procesnih zaštitnih mera, pravnih lekova, transparentnosti i podrške za mete i žrtve, obrazovanja, obuka i podizanja nivoa svesti, kako bi osigurale zaštitu i unapređenje datih prava i sloboda, i obezbedile ostvarivanje vitalne funkcije „čuvara javnog interesa” prema tumačenju Suda (npr. *Editorial Board of Pravoye Delo i Shtetel protiv Ukrajine*. Predstavka br. 33014/05, 5. maj 2011. §64, *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], br. 18030/11), 8. novembar 2016., §168).

51. Državama članicama se preporučuje da se osvrnu na SLAPP tužbe kada pregledaju relevantne domaće propise – uključujući procesne zakone – politike i prakse i da ih revidiraju, po potrebi, kako bi obezbedile njihovu usklađenost sa obavezama država članica prema Konvenciji. U pogledu neophodnosti obavljanja takvog pregleda, Operativni deo se posebno poziva na Preporuku CM/Rec(2016)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i ostalih medijskih učesnika, pružajući smernice za proces pregleda u okviru dela „Prevencija” (videti i Prošireni vodič za sprovođenje DGI(2023)05 odabranih tema u okviru delova Prevencija i Promocija Smerica za CM/Rec(2016)4).

52. U operativnom delu se navodi da Preporuku takođe treba promovisati kroz prevod i širenje dokumenta u što većoj meri, uključujući Obrazloženje, u smislu dostavljanja svim nadležnim organima i zvaničnicima, kao i stručnjacima, uključujući i učesnike iz nevladinog sektora, po potrebi.

53. Države članice se podstiču da promovišu istraživanje, razmenjuju najbolje prakse i sarađuju kroz uključivanje zainteresovanih strana. U tom pogledu se preporučuje korišćenje postojećih platformi usmerenih na unapređenje saradnje, recimo u okviru Kampanje Saveta Evrope za bezbednost novinara čiji je cilj

delotvorna primena dogovorenih standarda, uključujući i kroz okupljanje širokog spektra relevantnih zainteresovanih strana u cilju razgovora o izazovima i utvrđivanju rešenja.

54. Periodični, sveobuhvatni pregled statusa primene mera se dalje preporučuje državama članica kako bi se omogućilo stvaranje politika i zainteresovanim stranama da procene da li su usvojene mere delotvorne. Države bi trebalo da osiguraju da će te mere ostati značajne i prilagodljive i u novonastalim okolnostima, unapređujući transparentnost i odgovornost (videti i prilog Preporuke CM/Rec(2016)4, odeljak I §3–5).

PRILOG PREPORUKE

I. Oblast primene i definicije

55. U ovoj preporuci navedene su mere usmerene na suzbijanje širenja SLAPP tužbi, sa ciljem da se podrži i sačuva zdravo okruženje za demokratski dijalog i istraživačku slobodu koja obogaćuje javnu raspravu. Preporuka ohrabruje države članice da razviju kulturu netolerancije prema SLAPP tužbama i smislenu pravnu zaštitu za one koji su predmet istih. U Preporuci se navode smernice za definisanje i prepoznavanje SLAPP tužbi, preporučuju pravne i strukturne izmene koje će podržati države članice u njihovim naporima da se odupru tim postupcima u svojim nadležnostima i praktične mere koje mogu podržati pogođene strane.

56. U oblasti primene detaljnije se navodi svrha Preporuke i daje se opšti pregled karakteristika SLAPP tužbi koje ih razlikuju od sudskih postupaka pokrenutih u dobroj nameri. Iako je cilj parnice pokrenute u dobroj nameri da se zaštite legitimna prava tužioca, cilj SLAPP tužbi je da spreče, ometaju, ograniče ili kazne učešće javnosti. Tužilac nije prvenstveno zainteresovan za ishod postupka, već pre za dejstvo koji će postupak imati na tuženog i pitanje od javnog interesa. To može da bude stvaranje pritiska, odvratanje pažnje, zastrašivanje, odvratanje, sprečavanje, zaustavljanje ili kažnjavanje učešća javnosti u pitanjima od javnog interesa. U Preporuci je naglašeno da SLAPP tužbe mogu imati različite pravne oblike – od tužbi za klevetu, ometanje ili drugih navoda o šteti, do pritužbi po osnovu propisa o zaštiti privatnosti i podataka o ličnosti i zahteva u skladu sa upravnim i krivičnim zakonodavstvom. Zajednički imenitelj tih postupaka jeste njihova namera zloupotrebe.

57. Mnogi postupci koji se mogu identifikovati kao SLAPP slučajevi sadrže elemente zahteva koji se mogu napisati i izneti pred sud. Države članice trebalo bi da prepoznaju da neke tužbe, koje se mogu klasifikovati kao SLAPP, mogu biti sporne u pravu, iako se SLAPP tužbe mogu razlikovati jer neopravdano ometaju slobodu izražavanja i ograničavaju učešće javnosti.

58. Takvo zlonamerno ponašanje može imati različite oblike, te se državama članicama preporučuje, u skladu sa vodećim načelima u Preporuci, da usvoje zakonske i ostale zaštitne mere u svom zakonodavstvu i politikama na domaćem nivou.

59. Kako je ponovo primetila komesarka Saveta Evrope za ljudska prava Dunja Mijatović, prilikom pokretanja kampanje „Novinari su važni“, „te taktike prinude koje zloupotrebljavaju pravni sistem koriste moćni pojedinci, korporacije ili subjekti da učutkaju kritičare koji govore o pitanjima od javnog značaja. SLAPP tužbe nisu nužno usmerene na pobedu na sudu, već na bankrot, zastrašivanje i učutkivanje kritičkih glasova“.

Ključni pojmovi

60. U Preporuci se detaljno ilustruje kako treba tumačiti termine „učesće javnosti“ i „javni interes“ kako bi se pravilno primenile preporučene mere. Lista navedena u Preporuci nije konačna; države članice se podstiču da tumače „javni interes“ u skladu sa sudskom praksom Suda. Priprema, podrška i pomoć u činovima učešća javnosti obuhvaćene su Preporukom, jer pojmove meta i žrtava SLAPP tužbi ne treba usko definisati. Recimo, iako određeni novinar može biti identifikovan kao tuženi u postupku, uticaj i šteta mogu uticati na članove njegove porodice, te i oni treba da budu uključeni u vidove zaštite koji se razmatraju u nastavku.

61. Učešće javnosti može imati različite oblike. Pravo na učešće javnosti u demokratskim društvima garantuje skup prava, uključujući obavezu da se poštuju ljudska prava i osigura njihovo ostvarivanje (član 1); pravo na slobodu izražavanja (član 10 Konvencije); pravo na slobodu okupljanja i udruživanja (član 11 Konvencije); pravo na delotvoran pravni lek (član 13); pravo na glasanje i kandidovanje na izborima (član 3, Protokol 1 uz Konvenciju) i opšta zabrana diskriminacije (član 1, Protokol 12 uz Konvenciju). Globalna perspektiva koju pruža zaštita slobode izražavanja u članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima je priznata i u njemu se navodi da svako ima pravo na slobodu mišljenja bez mešanja i na traženje, primanje i saopštavanje informacija i ideja.

62. Različita lica mogu da budu mete SLAPP tužbi. Preporuka favorizuje širok pristup pitanju pogođenih lica, kako bi se osiguralo prilagođavanje tog pristupa metama kako se SLAPP tužbe budu razvijale. Iako su novinari i medijski poslenici tradicionalno glavne mete s obzirom na svoje istraživačke ciljeve i priznatu ulogu „čuvara javnog interesa“, danas se među mete SLAPP tužbi ubrajaju i NVO, članovi akademske zajednice, aktivisti za zaštitu životne sredine, uzbunjivači, branioci ljudskih prava, pravni stručnjaci, organizacije za zaštitu prava žrtava, službenici koji rade na sprečavanju prevara i kriminala, sindikalne organizacije i drugi koji učestvuju u javnoj raspravi i javnim poslovima (na mreži i van mreže), što uključuje i isticanje nepravilnosti i promociju javne odgovornosti (videti i *Halet protiv Luksemburga* [VV], predstavka br. 21884/18, 14. februar 2023).

63. Kao što je razjašnjeno u prethodno pomenutom Vodiču o članu 10 Konvencije, Sud sve više prepoznaje važnost društvene uloge koju imaju NVO i aktivisti u zaštiti prava. Štampa je bila prvi subjekt opisan kao „čuvar javnog interesa“, ali Sud prepoznaje da i NVO igraju istu ulogu (*Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV] predstavka br. 48876/08, 22. april 2013., §103; *Medžlis Islamske Zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine* [VV] predstavka br. 17224/11, 27. jun 2017., §86; *Cangi protiv Turske*, predstavka br. 24973/15, 14. novembar 2023., §35). Sud posebno smatra da je uloga čuvara javnog interesa koju igraju NVO „od slične važnosti ulozi štampe“ (*Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], predstavka br. 48876/08, 22. april 2023. §103; *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 68416/01, 15. maj 2005. §89; *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], predstavka br. 18030/11, 8. novembar 2016. §166). Po mišljenju Suda, slično štampi, NVO koja obavlja ulogu čuvara javnog interesa verovatno će ostvariti veći uticaj kada izveštava o nepravilnostima državnih službenika i često će imati više sredstava za proveru i potvrdu verodostojnosti kritike nego što bi to bio slučaj kada pojedinac izveštava o onome što je lično primetio (*Medžlis Islamske Zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine* [VV], predstavka br. 17224/11, 13. oktobar 2015., §87).

64. Sud je dalje konstatovao da, s obzirom na važnu ulogu koju internet ima u poboljšanju pristupa javnosti vestima i olakšavanju širenja informacija, funkcija blogera i popularnih korisnika društvenih medija takođe se može porediti sa ulogom „čuvara javnog interesa“ u pogledu zaštite koju pruža član 10 (*Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske* [VV], predstavka br. 18030/11, 15. maj 2005., §168). Isto tako, univerzitetski istraživači i autori literature o pitanjima od javnog interesa takođe uživaju visok nivo zaštite.

65. Pored „čuvara javnog interesa“ i lica koja daju doprinos javnoj debati, kao i svih učesnika u pitanjima od javnog značaja, Preporuka posebno pominje udruženja i aktiviste u oblasti zaštite životne sredine. I zaista, kako je naglasio specijalni izvestilac za zaštitnike životne sredine u svojoj izjavi (2022) prema Arhuskoj konvenciji, pojedinci i grupe koji se bave ekološkim aktivizmom i zagovaranjem u oblasti klimatskih promena predmet su SLAPP tužbi u različitim situacijama i nadležnostima „zbog snažnog ekonomskog interesa kojem se obično suprotstavljaju u svojim naporima da podignu glas o pitanjima od javnog interesa“.

66. Pored toga, Preporuka obuhvata pripremne, prateće ili pomoćne radnje direktno povezane sa radnjama lica koje obavlja ulogu „čuvara javnog interesa“, jer SLAPP tužbe mogu biti podnete protiv lica kao što su pravni stručnjaci koji zastupaju predstavnike štampe.

67. Uzbunjivači mogu biti žrtve SLAPP tužbi i oni se u Preporuci pominju kao moguće žrtve. Preporuka CM/Rec(2014)7 o zaštiti uzbunjivača određuje ih kao pojedince koji otkrivaju nepravilnosti, korupciju ili nezakonite radnje, obično u jednoj organizaciji. Sud je već naglasio da su informacije o nezakonitim radnjama ili praksama koje otkrivaju uzbunjivači od posebno velikog javnog interesa i da države članice imaju pozitivnu obavezu da preduzmu mere za zaštitu njihovog privatnog života od narušavanja privatnosti i slobode izražavanja.

68. Zakoni za zaštitu uzbunjivača sastavljeni su tako da zaštite pojedince koji otkrivaju nepravilnosti od odmazde, omogućavajući im da prijavljuju loše postupanje bez straha od gubitka posla ili suočavanja sa pravnim postupcima. Slično tome, neki zagovaraju zakone koji štite žrtve SLAPP tužbi od neozbiljnih tužbi koje nastoje da učutkaju slobodu govora. Stoga bi uzbunjivači trebalo da imaju odgovarajuću i delotvornu zaštitu, kako bi se osigurala njihova sposobnost da govore slobodno, bez straha od odmazde kada date informacije služe javnom interesu. Krajnji cilj oba jeste da zaštite pojedince koje SLAPP tužbe ciljaju, uključujući uzbunjivače, i uopšte da spreče svaki odvratajući efekat koji će SLAPP tužbe imati na slobodu izražavanja.

69. Kako se navodi u Godišnjem izveštaju partnerskih organizacija Platforme Saveta Evrope za zaštitu novinarstva i bezbednost novinara „Rat u Evropi i borba za pravo na izveštavanje“ (2023), „sprečavanje lažnih vesti se sve više koristi kao izgovor za pokretanje sudskih postupaka protiv novinara“ i da političari, uključujući i one koji su članovi vlade, podstiču „sve veći broj pravnih pretnji“ protiv novinara. U nekim nadležnostima se među licima protiv kojih se pokreću SLAPP tužbe nalaze žrtve seksualnog uznemiravanja i zakupci koji se

suprotstavljaju stanodavcima. Države članice trebalo bi da budu upoznate sa novonastalim trendovima, jer ne postoji samo jedna pogođena ciljna grupa: svako lice koje se bavi javnim delovanjem predstavlja moguću žrtvu.

70. U skladu sa Vodičem o članu 10 Konvencije, po mišljenju Suda, „javni interes” se obično odnosi na pitanja koja utiču na javnost u tolikoj meri da ona može legitimno pokazati interesovanje za njih. To obuhvata pitanja koja privlače pažnju javnosti ili je se tiču u značajnoj meri, posebno u smislu da utiču na dobrobit građana ili opstanak zajednice. To je slučaj i sa temama koje mogu izazvati značajnu kontroverzu, koje se odnose na važno društveno pitanje ili uključuju problem za koji bi bilo u interesu javnosti da o njemu bude informisana (*Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy protiv Finske* [VV], predstavka br. 931/13, 27. jun 2017., §171). Sud je dosledno smatrao da postoji malo prostora na osnovu člana 10 stav 2 Konvencije za ograničenja političkog govora ili rasprave o pitanjima od javnog interesa.

71. Sud je ipak ponovio da se javni interes ne može svesti na žed javnosti za informacijama o privatnom životu drugih, ili na želju čitalaca za senzacionalizmom ili čak voajerizmom (*Couderc i Hachette Filipacchi Associés protiv Francuske* [VV], predstavka br. 40454/07, 10. novembar 2015., §101).

72. Treba pomenuti da Preporuka zauzima stav da teme od „javnog interesa” mogu biti od javnog interesa na lokalnom, domaćem ili međunarodnom nivou.

Kriterijumi za određenje SLAPP tužbi

73. Nisu samo mete i žrtve SLAPP tužbi oni koji se bore da ih prepoznaju ili da postupaju protiv njih, kako je već pomenuto. Na primer, Regulatorno telo advokata Ujedinjenog Kraljevstva je utvrdilo da u mnogim predmetima pravni stručnjaci nisu bili upoznati sa svojim dužnostima prijavljivanja prilikom razmatranja potencijalne SLAPP tužbe (videti članak Regulatornog tela advokata UK „Analiza pokazuje da advokatske kancelarije treba da učine više po pitanju SLAPP tužbi” (2023)). Ovo predstavlja probleme za zakonodavce u oblasti prava koji su u obavezi da istražuju nepravilnosti u toj oblasti: kada stvari nisu jasne, praktičari nisu upoznati sa svojim etičkim dužnostima, pa otuda potreba za jasnim kriterijumima za definisanje.

74. Države kontinentalne i anglosaksonske pravne tradicije imaju različite pristupe pokretanju pravnih postupaka, uključujući prepretnesne upravne radnje i komunikaciju među strankama koja prethodi tim postupcima. U mnogim slučajevima nadležni organi su odgovorni za pokretanje postupka, dok su u drugim slučajevima odgovorne same stranke. Oba pristupa su obuhvaćena Preporukom, jer je sama radnja ta koja bi trebalo da pokrene te mere zaštite, a ne podstrekač.

75. Privremene mere treba uvesti u što je više moguće pravnih sistema, jer SLAPP tužbe neće dovesti do kompletnog suđenja ukoliko su tužioci uspeali da ostvare svoje interese privremenim merama.

Pokazatelji SLAPP tužbi

76. Pored osnovnih načela, u Preporuci se nalazi lista indikativnih karakteristika koje treba razmotriti pri utvrđivanju prirode date pravne radnje. U ovom odeljku je pojašnjeno da, iako svi pokazatelji ne moraju biti prisutni u svim predmetima, akutna i izrazita priroda jedne od karakteristika, odnosno prisustvo više njih najverovatnije ukazuje na SLAPP tužbu. Sve SLAPP tužbe imaju zajedničke imenitelje u svom cilju i zlonamerne su po načinu na koji pristupaju pravu ili njegovoj svrsi. Pokazatelji bi trebalo da usmere pravosudne i druge nadležne organe u pogledu prepoznavanja tih zajedničkih imenitelja. Pri utvrđivanju prisustva pokazatelja, pravosudni i drugi nadležni organi trebalo bi da usvoje širok pristup i ispituju sve postupke, uključujući predsudske upravne radnje i komunikaciju između strana u sporu koja prethodi tim postupcima.

77. Preporuka navodi „pravosudne i druge nadležne organe” kako bi u tu formulaciju uključila organe sa ovlašćenjima da donose odluke, kao što su administrativna tela, arbitri i medijatori, agencije za zaštitu podataka, saveti za medije i regulatorna tela.

78. Sledeće karakteristike će skoro uvek biti prisutne: tuženi je uključen u javno delovanje u pitanjima od javnog interesa ili je jasno da namerava da bude uključen, postoji jasna veza, direktna ili indirektna, između tužioca, pitanja od javnog interesa i aktivnosti tuženog; i direktan, indirektna ili moguće negativan efekat po učešće javnosti. Negativni efekti u ovoj vrsti postupaka utiču na radnje tuženog koje se odnose na javni interes.

79. Ostali pokazatelji mogu da obuhvate zloupotrebu neravnoteže moći, kao što je finansijska prednost ili politički ili društveni uticaj; korišćenje procesnih i parničnih taktika, kao što je odlaganje postupka; ili tužilac

ili povezana lica učestvuju u višestrukim i koordinisanim ili prekograničnim pravnim radnjama, sa jasno nesrazmernim pravnim lekovima koji se traže u postupku.

80. Pokazatelji navedeni u ovoj preporuci i obrazloženju nisu iscrpni. Države članice se podstiču da ispitaju mogućnost da dodaju i druge pokazatelje koji su u skladu sa njihovim ustavnim tradicijama i ciljem ove preporuke i koji bi sudu pomogli da utvrdi da se radi o SLAPP tužbi. Iako prisustvo ovih pokazatelja predstavlja veću verovatnoću da je pravna radnja SLAPP tužba, odsustvo nekih od njih ne znači automatski da predmet nije SLAPP. Retko je slučaj da svi pokazatelji budu prisutni. Sud ne bi trebalo samo da prebrojava, već i da odmerava pokazatelje kada utvrđuje da li predmet predstavlja SLAPP. Snažno prisustvo jednog ključnog pokazatelja ponekad može biti dovoljno da se utvrdi da predmet jeste SLAPP.

81. Pravosudni i drugi nadležni organi mogu da razmotre ponašanje pre suđenja kao primer pokazatelja SLAPP tužbe, posebno u nadležnostima u kojima protokoli za fazu pre podnošenja tužbe navode standardne postupke pre pokretanja postupaka. Na primer, nerazumno odbijanje da se učestvuje u dobronamernoj primeni prava na odgovor ukomunikaciji ili alternativno rešavanje sporova mogli bi da ukažu na lošu nameru tužioca. Ipak, treba voditi računa o tome da se postupanje obe strane smatra takvim kao da, na primer, obe strane odbijaju da se uključe u alternativno rešavanje sporova, tako da učešće tužioca u tome sudski i drugi nadležni organi ne bi trebalo da kazne.

Specifični oblici / tipovi SLAPP tužbi

82. Pored standardne zloupotrebe parnica, Preporuka ističe tri druga oblika koja SLAPP tužbe mogu imati koja bi države članice trebalo da uzmu u obzir kada usvajaju mere u skladu sa ovom preporukom. To su:

I. Prekogranične SLAPP tužbe

83. Preporuka poziva države članice da priznaju emocionalno i finansijsko opterećenje prilikom odbrane u pravnim postupcima koji obuhvataju više sudskih nadležnosti. Prekogranične parnice mogu predstavljati poseban izazov u emotivnom smislu, jer pojedinci ili subjekti koji su predmet istih najverovatnije nisu upoznati sa zakonima i postupcima stranih zemalja. Tome takođe mogu doprineti i jezičke barijere, čineći snalaženje u takvoj situaciji još težim.

84. Mnogi zahtevi povezani sa SLAPP tužbama nemaju prekograničnu dimenziju. Ipak, kada imaju, potrebne su konkretne mere kako bi se ograničile njihove implikacije. U tom kontekstu, neke SLAPP tužbe mogu se poklopiti sa takozvanom praksom „traženja najpovoljnijeg suda“ (eng. *forum shopping*) koja se sastoji od namernog izbora suda u kome pravo ili drugi aspekti parnice, kao što su visoki troškovi postupka, nesrazmerno idu u prilog tužiocu. Iako izbor određenog suda ne ukazuje automatski na SLAPP tužbu, zloupotreba ovog prava da se mete SLAPP tužbi dovedu u nepovoljan položaj bi na to ukazivala.

85. U studiji Saveta Evrope „Pitanja odgovornosti i nadležnosti u predmetima klevete na internetu“ DGI(2019)04 navedeno je nekoliko korisnih opažanja u ovoj oblasti. Konstatujući da je sve veća međusobna povezanost modernih društava omogućila da objavljeni sadržaj bude odmah dostupan širom sveta, što omogućava tvrdnju da je navodno klevetnička izjava proizvela štetu u nekoliko različitih država, u studiji je istaknuto kako ta situacija može na kraju dovesti do složenih međunarodnih pravnih sporova. Stoga je u studiji utvrđeno 15 postojećih ili novih dobrih praksi koje ili ublažavaju rizik od „traženja najpovoljnijeg suda“ u predmetima klevete ili pomažu u rešavanju ove pojave na načine koji ograničavaju uticaje na slobodu izražavanja. Među tim dobrim praksama (i pratećim preporukama), neke se odnose na iznos odštete koju sud dosuđuje u postupcima koji se odnose na klevetu, koja bi trebalo da bude strogo srazmerna šteti koju je tužilac pretrpeo; druge se odnose na kaznene odštete koje su, kada su dostupne prema pravnom okviru država članica, dozvoljene samo ukoliko su ispunjeni strogi i jasno definisani zakonski uslovi; treće pozivaju domaće sudove da se dosledno oslanjaju na zabranu zloupotrebe prava prilikom rešavanja predmeta u kojima postoji očigledno traženje najpovoljnijeg suda. U studiji je zaključeno da, u odsustvu pravnog instrumenta koji se konkretno bavi pojavom traženja najpovoljnijeg suda, problem bi se eventualno mogao rešiti donošenjem posebnih mera za sprečavanje SLAPP tužbi na domaćem ili međunarodnom nivou.

86. Pojavu poznatu kao „klevetnički turizam“ (eng. *libel tourism*) – oblik „traženja najpovoljnijeg suda“ kada tužilac podnosi tužbu sudu za koji smatra da će najverovatnije doneti povoljnu presudu (uključujući i u slučaju izostanka) i pred kojim je lako tužiti – takođe je razmatrao Komitet ministara u svojoj Deklaraciji o poželjnosti međunarodnih standarda u pogledu traženja najpovoljnijeg suda, „klevetnički turizam“, da bi se obezbedila sloboda izražavanja (2012). U tom dokumentu je navedeno da se u nekim predmetima „klevetnički turizam“ može posmatrati kao pokušaj zastrašivanja i ućutkivanja kritičkih ili istraživačkih medija isključivo na osnovu finansijske moći tužioca. U drugim predmetima i samo postojanje malih pružalaca usluga u oblasti medija je

bilo pogođeno tužiočevim namernim korišćenjem nesrazmerne odštete kroz „klevetnički turizam“. U takvom okruženju, Deklaracija Komiteta ministara skreće pažnju državama članicama na činjenicu da „klevetnički turizam“ predstavlja ozbiljnu pretnju za slobodu izražavanja i informisanja, priznaje potrebu za pružanjem odgovarajućih pravnih garancija protiv dosuđivanja odštete i kamate koje su nesrazmerne stvarnoj šteti i za usklađivanjem odredaba domaćeg prava sa sudskom praksom Suda. Takođe se obavezuje da će nastaviti rad na uspostavljanju standarda u cilju pružanja smernica državama članicama.

87. U ovom odeljku Preporuke koji se bavi prekograničnim SLAPP tužbama takođe se koriste relevantni stavovi predloga Direktive Evropske komisije. U Preporuci se konkretno nalazi odredba slična odredbi predložene Direktive EU o sprečavanju SLAPP tužbi, koja omogućava licima sa prebivalištem u državama članicama da traže odštetu preko svog domaćeg suda za SLAPP tužbe pokrenute pred sudovima druge države članice.

88. U kontekstu snažnih mera zaštite od presuda iz trećih zemalja, osnovno načelo predviđa da svaka država ima diskreciono pravo da odbije da prizna izvršenje sudske odluke iz treće zemlje, ili njena dejstva, kada je takvo priznavanje ili izvršenje očigledno u suprotnosti sa javnim poretком države. To se posebno odnosi na osnovna ustavom zagarantovana prava i slobode pojedinaca. Uvođenje izuzetka u smislu javnog poretка u postupku priznanja inostranih presuda smatra se dovoljnim, jer je osmišljeno da zaštiti od potencijalnih pokušaja zaobilaženja zaštite na domaćem nivou kroz zloupotrebu i pogrešnu upotrebu pravnog sistema druge države, kako se navodi u ovoj preporuci.

II. Višestruke ili koordinirane SLAPP tužbe

89. Opterećenje i zastrašivanje koji proizlaze iz SLAPP tužbi intenziviraju se i pogoršavaju kada se preti višestrukim tužbama, kada se iste pokreću ili vode protiv tuženog.

90. Prema Preporuci, ako do toga dođe, pravosudni i drugi nadležni organi država članica trebalo bi da pažljivo razmotre to pitanje i sprovedu odgovarajuće i delotvorne radnje kako bi umanjile ili barem ublažile uticaj brojnih ili orkestriranih SLAPP tužbi na tužene. Takva pravila bi takođe trebalo da spreče tužioca da pokrene druge postupke po istom pitanju ili u predmetu koji je tesno povezan sa postupkom po SLAPP tužbi koja je u toku. *Mutatis mutandis* načelo *litis pendentia* i pokušaje da se isto zaobiđe trebalo bi strogo kontrolisati u tim predmetima.

iii. SLAPP tužbe koje ciljaju anonimno učešće javnosti

91. Ova kategorija obuhvata takozvane „sajber SLAPP tužbe“ koje su posebno prisutne u SAD. Iako SLAPP tužbe često ciljaju štampane objave u novinama ili knjigama, objave na internetu takođe mogu biti osporene. Postoje slučajevi kada pojedinci ili organizacije mogu da učestvuju u javnoj raspravi na mreži anonimno sa dobrim razlogom, uključujući i da se predstave kao novinarski izvor ili putem društvenih medija, posebno kada protiv njih postoje prepoznatljive pretnje. U nekim predmetima otkrivanje njihovog identiteta može biti pokazatelj SLAPP radnje, jer se na taj način ugrožava njihova sposobnost da smisleno učestvuju u javnom domenu, pošto otkrivanje identiteta može da ih dovede u izložen ili opasan položaj. Čin otkrivanja identifikacionih informacija o licu prisutnom na mreži, kao što su njegovo ime i prezime ili adresa, često se naziva „doksing“ (eng. *doxing*).

92. Koalicija protiv SLAPP tužbi u Evropi naglasila je da su SLAPP tužbe korišćene i da ugroze zaštitu novinarskih izvora kako bi se sprečilo da informacije dopru do javnosti. U tim slučajevima tužbe se koriste kao strategija za prisiljavanje na otkrivanje izvora. Primer takve SLAPP tužbe je u je sporu u kome je protiv medijske kuće u Estoniji pokrenut postupak za preliminarnu zabranu. U postupku je tražen identitet lica koje je poslalo informacije o događaju u jednoj školi u Estoniji na adresu elektronske pošte za medijske dojave. Prema doušniku, direktor škole je navodno bio upoznat sa time da je jedan maloletnik konzumirao alkohol. Medijska kuća protivila se odavanju podataka. Nižestepeni sudovi su izrekli obavezu da se otkriju identifikacioni podaci izvora. Vrhovni sud se složio sa medijskom kućom, navodeći da novinari imaju pravo da odbiju da pruže dokaze i da odbiju da obelodane dokumenta, kako bi zaštitili svoj izvor (Vrhovni sud Estonije, Građansko veće, 12. 12. 2022, 2-21-17817).

93. U ovom kontekstu vredno podsetiti se i Preporuke Komiteta ministara br. Rec(2000)7 o pravu novinara da ne otkrivaju svoje izvore informacija. U načelu 5 se navodi: „Nadležni organi treba da obaveste novinare o njihovom pravu da ne otkrivaju informacije koje identifikuju izvor, kao i o granicama tog prava pre nego što se otkrivanje zatraži.“ Kako je primetila PSSE u Preporuci 1950 (2011), „zaštita izvora informacija je osnovni uslov i za obavljanje novinarskog posla u potpunosti i za pravo javnosti da bude informisana o pitanjima od javnog interesa, kako je to naveo Sud u skladu sa svojom sudskom praksom, prema članu 10 Konvencije.“

II. **Zaštitne mere, pravni lekovi i transparentnost**

A. Zakonodavni okvir

94. Zakonodavni okvir naglašava potrebu za konkretnim zakonodavnim promenama kako bi se SLAPP tužbe rešavale na ciljani i delotvoran način. Zbog toga je izuzetno važno da te mere budu periodično razmatrane i ponovo procenjene.

95. Mere predložene u Preporuci imaju za cilj dalje jačanje postojećih zakonodavnih okvira i praksi, kao i okvira i praksi politika, imajući u vidu da ti okviri i prakse mogu već uključivati određene zaštitne mere i oblike zaštite od SLAPP tužbi koji su usklađeni sa merama u Preporuci ili služe istoj svrsi.

96. Po potrebi se preporučuju uspostavljanje i primena namenskih domaćih propisa za sprečavanje SLAPP tužbi. To se zasniva na izuzetnim tekućim naporima i postojećim primerima država članica koje su razradile svoje predloge za konkretne zakone za sprečavanje SLAPP tužbi, kao što su izmene i dopune Zakona o kleveti iz 2009. godine koje je predložila Irska, kojim zakonom su predviđeni odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka i tužiočevo obezbeđenje troškova postupka i odštete, ili zakonodavne mere Ujedinjenog Kraljevstva u Zakonu o privrednom kriminalu i korporativnoj transparentnosti iz 2023. koje će obuzdati SLAPP radnje u pogledu ekonomskog kriminala kroz uvođenje zakonske definicije radi poboljšanja mehanizama odbacivanja ili odbijanja u ranoj fazi postupka i ograničenja troškova putem podzakonskih akata.

B. Zaštitne mere u postupku

97. Iako države članice treba da preduzmu mere da odvrate i spreče podnošenje SLAPP tužbi, važan način za sprečavanje SLAPP tužbi je da se spreči da ostvare negativan uticaj na učešće javnosti kada parnica počne. Procesne zaštitne mere razmatrane u Preporuci u tom pogledu pružaju smernice za usvajanje domaćih mera koje su potrebne za delotvorno sprečavanje SLAPP tužbi.

98. Navedene zaštitne mere trebalo bi da funkcionišu usklađeno i da se međusobno dopunjuju. Države članice treba da teže da primene te mere imajući u vidu posebne karakteristike domaćih pravnih poredaka. Glavne zaštitne mere su sledeće:

99. Prva zaštitna mera u postupku je „delotvorno upravljanje predmetom“. Predstavljena je kao opšta formulacija koja se nadovezuje na pravilo 49 ELI-UNIDROIT modela evropskih pravila za građanski postupak (2020). Ta pravila predstavljaju model za sve evropske zemlje koji su pod pokroviteljstvom UNIDROIT i Evropskog pravnog instituta razradili članovi akademske zajednice u oblasti uporednog procesnog prava (oko 60 iz različitih nadležnosti). Ona odražavaju glavni trend koji je primetan i u trgovinskoj arbitraži, da se sudstvu daju veća ovlašćenja ne samo da vodi postupke, već da njima i upravlja. Osnovna ideja je da se sudije uključe od najranije faze postupka. Sud mora da preuzme odgovornost kada se pokrene postupak po SLAPP tužbi i da upotrebi neophodna sredstva da ubrza postupak, jer se time ublažavaju štetna dejstva na slobodu govora i učešće javnosti. To podrazumeva zajedničku odgovornost stranaka i sudija da sarađuju. Konsultativno veće evropskih sudija dalje je navelo da „države članice treba da omoguće ubrzani ili hitni postupak izvršenja kada odlaganje može izazvati nepopravljivu štetu“ u Mišljenju br. 13 o ulozi sudija u izvršenju sudskih odluka (CCJE(2010)2-Final) §17.

100. U skladu sa Preporukom, odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka može se rešavati kroz novouvedene postupke koji zahtevaju da se u ranoj fazi postupka sudski utvrdi da li su zadovoljene karakteristike SLAPP tužbi, kao što subisanje tužbi ili suđenje po skraćenom postupku u nekim nadležnostima. Treba imati na umu pravo na pristup pravdi i razmatranja dokaza za obe strane i treba postići pravičnu ravnotežu.

101. Kada je u pitanju zastoj postupka, preporučuje se da se, ako tuženi podnese zahtev za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka, zastane sa glavnim postupkom dok se ne donese konačna odluka po tom prigovoru. Zastoj glavnog postupka doprineće smanjenju troškova postupka za tuženog. Osim toga, pravosudni ili drugi nadležni organ može takođe doneti odluku da se ne zastane sa postupkom, već da se nastavi sa raspravom u meritumu po ubrzanom postupku.

102. Tužbeni zahtevi se mogu rešavati u ubrzanom postupku kada se podnese SLAPP tužba, bilo uz mehanizam za odbacivanje ili odbijanje u ranoj fazi postupka ili umesto istog, kako bi se osiguralo brzo rešavanje. To je osmišljeno tako da ponovo smanji finansijski, profesionalni i psihološki uticaj na tužene koji se javlja kada se postupci odugovlače. Apelacioni sudovi bi takođe trebalo da teže brzom rešavanju u okviru odbacivanja ili odbijanja u ranoj fazi postupka, s obzirom na to da i same žalbe mogu dodati troškove i opterećenje osnovnim tužbenim zahtevima.

103. Naknada sudskih troškova štiti tužene tako što pojašnjava finansijski rizik kome će oni biti izloženi u parnici.

104. Iako je važno da se odluke brzo donose, sudije bi takođe trebalo upozoriti na žalbe koje mogu dodatno odložiti postupak. Upravo zato navedene zaštitne mere treba koristiti zajedno kad god je to moguće kako bi se obezbedio sveobuhvatan pristup. Domaći pravni sistemi će morati da utvrde da li se na privremene ili pravosnažne odluke donete u skladu sa tim zaštitnim merama može uložiti žalba. Zaštitne mere u postupku mogle bi biti značajno narušene kada pravo na žalbu poništava njihovu funkciju, pa je potreban oprez. Iako se na pravosnažne odluke o meritumu može uložiti žalba u skladu sa domaćim pravom, države članice imaju pozitivnu obavezu da osiguraju da se to čini na brz način. Sud priznaje pravo žalbe u krivičnim postupcima. U Sjedinjenim Državama, kada zahtev za odbacivanje bude odbijen, propisi o SLAPP tužbama predviđaju ubrzano privremeno pravo na žalbu, iako to obično nije karakteristika kontinentalnog sistema prava. Države članice će morati da definišu standarde dokazivanja.

105. Države članice će morati da definišu standarde dokazivanja u skladu sa ovim preporučenim procesnim promenama, posebno kada se teret dokazivanja menja. To je važno, jer će do odbijanja ili odbacivanja u ranoj fazi postupaka po definiciji doći pre nego što počne puno suđenje, tako da se uobičajena pravila o otkrivanju i dokazima neće primenjivati; sudijama treba obezbediti smernice o tome koje materijalne dokaze treba očekivati.

106. Trećim licima koja su utvrdila da imaju legitimni interes ili ekspertizu u predmetima po SLAPP tužbama treba dozvoliti da intervenišu u postupcima, bilo preko zastupnika ili kao *amicus curiae*, jer to predstavlja dalji oblik pravne zaštitne mere (videti i Uneskov „Vodič za intervencije *amicus curiae* u predmetima slobode izražavanja” (2021)).

C. Pravni lekovi

107. Pored pravnih lekova koji su neophodni u skladu sa članom 13 Konvencije (videti Vodič za član 13, Evropske konvencije o ljudskim pravima – Pravo na delotvoran pravni lek), u kojoj su utvrđeni sudski i vansudski pravni lekovi, Preporuka se bavi nekim konkretnim pravnim lekovima, pravnim zadovoljenjem i pomoću koje bi države članice trebalo da usvoje. Njihova svrha je da ublaže negativan uticaj na optuženog i da osiguraju delotvornost pravnih lekova, pravnog zadovoljenja i pomoći u cilju odvracanja od daljih zlonamernih tužbi. Glavni pravni lekovi, pravično zadovoljenje i pomoć koju bi države članice mogle da usvoje uključuju sledeće: restituciju, reparaciju, naknadu; priznavanje statusa žrtve SLAPP tužbi; naknadu štete; ograničavanje odštete za podnosioca zahteva; ograničavanje troškova; mere odvracanja i olakšavanje vansudskih pravnih lekova. Čak i kada do štete još nije došlo, mete SLAPP tužbi bi trebalo da budu u mogućnosti da zahtevaju odgovarajuće pravno zadovoljenje i pomoć od suda u cilju zaštite zakonom zajamčenih prava.

108. U stavu 41 preporučuje se da za naknadu štete žrtvama SLAPP tužbi ne bi trebalo da bude potrebno podnošenje posebnog zahteva od strane tuženog, kako bi se smanjilo opterećenje tuženih u kontekstu SLAPP tužbi. Tuženom bi recimo trebalo dozvoliti da podnese protivtužbu u istom postupku.

109. Stav 42 bi u praksi mogao da podrazumeva ograničenje odštete koju sud može izreći u slučajevima klevete i postupaka po propisima o privatnosti, kao najčešće primere SLAPP postupaka.

110. Što se tiče ograničavanja troškova i odštete, uvođenje te mere predstavlja jači podsticaj za tužene da ospore zlonamerne postupke, jer postoji maksimalni iznos koji će morati da plate. Kada se uvedu ograničenja troškova, lica koja su izložena pretnjama pre pokretanja postupka, a koja bi inače mogla biti podstaknuta na samocenzuru i povlačenje svojih istraživanja, mogu umesto toga učestvovati u javnoj raspravi i biti sigurni da, ako dođe do parnice, neće rizikovati prekomerno izlaganje troškovima zahvaljujući ograničenju njihovih maksimalnih iznosa. Ograničenja troškova mogu biti predmet varijabilne skale u skladu sa finansijskim sredstvima tuženog.

D. Kultura transparentnosti

111. U okviru delotvornog pristupa postupanju sa SLAPP tužbama, treba omogućiti otvoren pristup podacima o predmetima po SLAPP tužbama na način koji je pogodan za korisnike, kako bi javnosti i relevantni regulatorni organi mogli da pristupe i analiziraju trendove i ishode predmeta po SLAPP tužbama u obliku javnog registra. Transparentnost u pogledu parnica i stranaka u parnici, uključujući i sudsku praksu kada bude utvrđena, trebalo bi da služi ne samo kao sredstvo odvracanja, već i kao značajan izvoror za procenu stanja zlonamernih parnica i omogućavanje ekspertize onima koji pružaju podršku metama i žrtvama SLAPP tužbi. Nakon primene mera za sprečavanje SLAPP tužbi navedenih u ovoj preporuci, trebalo bi da se prate

i analiziraju podaci kako bi se videlo gde su se mere pokazale kao delotvorne, a gde nisu, što će omogućiti državama članicama da po potrebi prilagode mere i postignu željeno dejstvo.

112. U svetlu „Osnovnih načela o ulozi advokata” Ujedinjenih nacija (1990), advokate generalno ne bi trebalo poistovećivati sa njihovim klijentima ili uzrocima u objavljenim podacima, osim ako se ne dokaže loša namera advokata. Ukoliko se sumnja na zloupotrebu prava, treba konsultovati udruženja pravnika ili etičke kodekse regulatora (pogledati i Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti (CETS br. 108).

113. Prilikom prikupljanja i deljenja podataka o ličnosti, države članice bi trebalo da se pridržavaju osnovnih standarda zaštite podataka, posebno „ograničenja svrhe”, kada se podaci prikupljaju i dele u određene, legitimne svrhe, i „minimiziranja podataka”, kada države članice treba da prikupljaju i dele samo podatke neophodne za predviđenu svrhu. Time se ne smeju ugroziti i otkriti podaci o ličnosti meta i žrtava SLAPP tužbi s jedne strane, niti bez potrebe stigmatizovati pravni stručnjaci zbog obavljanja svoje profesije, s druge strane.

114. Opšte informacije o statistici i transkriptima presuda, uključujući obrazloženje, trebalo bi da budu javno dostupne, uz zaštitu podataka o ličnosti kada je to prikladno i neophodno. Kad god je moguće, te informacije treba da budu mašinski čitljive kako bi se olakšala uspešna analiza podataka.

115. Preporuka pruža smernice za države članice da razmotre preduzimanje odgovarajućih mera kako bi osigurale da sudske ili druge nadležne institucije daju informacije advokatskim komorama o ishodu predmeta po SLAPP tužbama. Pored toga, države članice bi mogle da razmotre, kada prikupljeni podaci pokažu da su određeni pravni stručnjaci stalno uključeni u SLAPP parnice, da podstaknu sudove ili relevantna tela da na to skrenu pažnju relevantnoj advokatskoj komori ili drugom profesionalnom telu koje je nadležno za proveru usklađenosti tih postupaka sa ustanovljenim etičkim ili profesionalnim standardima.

III. Podrška za mete i žrtve SLAPP tužbi

116. U svrhu ove Preporuke, termini „žrtva” i „meta” u pogledu SLAPP tužbi koriste se bez obzira na to da li se SLAPP tužba zasniva na zloupotrebi krivičnog, upravnog ili građanskog prava. Termin ne definiše pravni status, već se koriste kao opšti termini za sva lica koja su predmet SLAPP tužbi i traže zaštitu u skladu sa ovom preporukom. „Žrtva” je direktni ili indirektni primalac štete nastale iz kršenja njegovih prava. „Meta” se generalno odnosi na pojedinca ili subjekta kome počinilac namerava da naškodi svojim postupcima, ali koji još nije pretrpeo štetu. I dok su sve žrtve SLAPP tužbi takođe i mete SLAPP tužbi, nisu sve mete žrtve, jer mete tek treba da pretrpe štetu.

117. Šteta koju pretrpe žrtve može biti ekonomski gubitak, fizička povreda, duševna ili emotivna patnja. One mogu biti izložene finansijskim opterećenjima, suočiti se sa stresom, strahom, anksioznošću, depresijom i drugim psihičkim patnjama. I status mete i status žrtve u slučaju SLAPP tužbe utvrđuju se kao činjenično stanje na osnovu objektivnih okolnosti u odnosu na pokazatelje SLAPP tužbe. Nije potrebno formalno priznanje statusa žrtve ili mete kako bi bio obezbeđen pristup pravnoj podršci ili drugim alatima i pravnim sredstvima opisanim u Preporuci. Procena se vrši u svakom pojedinačnom slučaju kako bi se omogućio brz pristup pomoći i kako se ne bi ometao pristup pravnim alatima.

118. U nekim slučajevima novinari su morali da se presele zbog uticaja SLAPP tužbi. Oni se mogu suočiti sa stresom, strahom, anksioznošću, depresijom i drugim psihičkim patnjama. Iako se oblast primene ove preporuke ne proširuje *prima facie* na fizičku bezbednost, Preporuka naglašava da se SLAPP slučajevi mogu odvijati u kontinuumu i stoga fizička opasnost takođe zahteva pažnju, jer može doći i do fizičke povrede. Države članice se podstiču da se ne ograničavaju samo na pravnu pomoć, već da te mehanizme prošire na druge oblike pravne podrške, kao što su upućivanje ili saveti iz izvora koji nisu pravnički, u bilo kojoj fazi pravnog procesa i postupka, uključujući prethodne upravne radnje i komunikaciju između stranaka koja prethodi tim postupcima.

119. Države članice se podstiču da razmotre pružanje pravne pomoći optuženima u okviru SLAPP postupka, posebno imajući u vidu nejednakost u sredstvima koja je često prisutna u ovim predmetima. Pružanje pravne pomoći u obliku finansijske podrške za pravno zastupanje ali i savete, drugi mehanizmi podrške i besplatan pristup sredstvima u pogledu SLAPP tužbi mogu podržati pristup pravdi i pravo na pravično suđenje kada su u pitanju žrtve SLAPP tužbi. Treba razjasniti u kom trenutku žrtve SLAPP tužbi stiču pravo na ovu podršku tamo gde je ona uvedena.

120. Stav 52 bavi se finansijskom podrškom koja bi mogla biti obezbeđena žrtvama SLAPP tužbi na osnovu smernica u stavu 1.3.4 Preporuke CM/Rec(2022)4 o promovisanju povoljnog okruženja za kvalitetno novinarstvo u digitalnom dobu.

121. Poslodavci bi trebalo da pruže podršku svojim zaposlenima koji su žrtve ili mete SLAPP tužbi u okviru svog redovnog zaposlenja. Takva podrška može da obuhvati posebno odsustvo, plaćeno odsustvo, dodatno osiguranje ili finansijsku pomoć. Termin „poslodavac“ treba tumačiti u širokom smislu kako bi, na primer, bili obuhvaćeni i mediji sa kojima honorarni saradnici sarađuju ili organizacije za ljudska prava sa kojima sarađuju volonteri, ali koji nisu *sensu stricto* poslodavci.

122. Države članice bi trebalo da obezbede prateće mere uključujući psihološku ili finansijsku pomoć, kao i da razmotre saradnju sa organizacijama civilnog društva koje su stručne u toj oblasti. Kao primer saradnje vlade i civilnog društva u okviru partnerstva, Američka agencija za međunarodni razvoj je juna 2022. najavila da će obezbediti 9 miliona dolara početnog kapitala za „Reporters Shield“ – fond za odbranu koji novinari i aktivisti širom sveta mogu da koriste da bi se zaštitili od SLAPP tužbi i drugih zlonamernih tužbi. Planira se da fond postane samoodrživ kroz finansijske doprinose medijskih organizacija.

123. Treba razmotriti proširenje već postojećih domaćih programa i mehanizama za mete SLAPP tužbi, kao što su opšti programi uspostavljeni za zaštitu novinara, sigurne kuće ili centri za pravnu pomoć. Treba utvrditi mere praktične podrške u dogovoru sa metama SLAPP tužbi i treba uzeti u obzir njihove konkretne potrebe i primedbe.

124. Državama članicama se takođe preporučuje da razmotre situaciju ranjivih grupa pojedinaca na koje su usmerene SLAPP tužbe, a koji su izloženi većem riziku od negativnih efekata i na koje treba obratiti posebnu pažnju. Te grupe obuhvataju lica u riziku od diskriminacije zbog njihove seksualne orijentacije, rodnog identiteta i izražavanja, kao i polnih karakteristika, rasne, etničke ili nacionalne manjine, lica lošeg socioekonomskog porekla, lica sa invaliditetom ili koja su ranjiva zbog godina života.

125. NVO ili grupe civilnog društva mogu podržati žrtve i mete tako što će se, na primer, pojaviti ispred sudnica ili u intervjuima sa medijskim kućama. Države članice se podstiču da priznaju to kao dodatnu meru zaštite u obliku moralne podrške za mete i žrtve koje se suočavaju sa postupcima ili pretnjama. *Pro bono* pravna podrška takođe predstavlja vrednu vrstu pomoći u mnogim predmetima, uključujući i pravne klinike, iako bi takva podrška uvek trebalo da se odvija pod nadzorom kvalifikovanih pravnih stručnjaka.

IV. Obrazovanje, obuka i podizanje svesti

126. Obrazovanje, obuka i kampanje za podizanje javne svesti treba da predstavljaju sastavni deo domaćih strategija za suzbijanje SLAPP tužbi. Sve to bi trebalo da bude usmereno na senzibilizaciju širokog spektra relevantnih učesnika u pogledu štetnih efekata SLAPP tužbi i na lica koja su mete istih, kao i na širu javnost, ilustrujući uticaj na javni diskurs u demokratskom društvu.

127. Preporučuje se organizovanje posebnih obuka za pravne stručnjake kako bi im se pomoglo da prepoznaju SLAPP tužbe i kako bi im se pružila podrška da izbegnu postupanje protiv legitimnog ostvarivanja slobode izražavanja (tužioci), usvoje strategije odbrane (advokati) ili donesu sudske odluke (sudije) koje u potpunosti uzimaju u obzir postojeće procesne alate i materijalne standarde koji nude zaštitu onima na koje se takve tužbe odnose. Pretpostavka je da bi trend ka delotvornijoj primeni standarda slobode izražavanja u pravosuđu u skladu sa sudskom praksom Suda sam po sebi predstavljao činioca koji bi obeshrabrio podnošenje SLAPP tužbi.

128. Etički kodeksi i disciplinski postupci udruženja pravnika ili regulatornih tela trebalo bi da budu revidirani i ažurirani po potrebi kako bi odražavali najbolju praksu u suzbijanju SLAPP tužbi. Članovima udruženja pravnika treba saopštiti svaku promenu u disciplinskim kodeksima ili kaznama. Treba podići na viši nivo javnu svest o mehanizmima upućivanja regulatornim telima ili pravnim ombudsmanima kako bi se primedbe u pogledu lošeg postupanja u oblasti prava mogle brzo otkloniti.

129. Aktivnosti za podizanje nivoa svesti u korist novinara i drugih aktera iz medija (i njihovih organizacija, uključujući savete za štampu) kao i druge „čuvare javnog interesa“ koji su moguće mete SLAPP tužbi (npr. zaštitnici ljudskih prava, aktivisti u oblasti zaštite životne sredine i njihove organizacije) mogu se pokazati kao suštinski važne sa barem dva aspekta. Prvo, kada su u pitanju novinari, one bi podržale važnost težnje ka odgovornom novinarstvu, u skladu sa novinarskom etikom, kao prvom štitu od SLAPP tužbi. Drugo, tako bi se pomoglo novinarima i drugim relevantnim akterima da pristupe međunarodnim i lokalnim sredstvima i mehanizmima za njihovu zaštitu kada su na njih usmereni sudski postupci čiji je cilj da ih zastraše ili učutkaju.

130. Iskustvo se može steći iz aktivnosti saradnje Saveta Evrope i uspostavljanja platformi za međuprofesionalnu razmenu gledišta i iskustava koje su se pokazale kao posebno važno i delotvorno sredstvo za podizanje svesti o zaštiti slobode novinara i drugih medijskih učesnika. To se sastoji od okupljanja, kroz strukturisane i dugoročne procese, predstavnika svih zainteresovanih strana (npr. novinara, advokata,

sudija, političara i poslovne zajednice) kako bi se stvorilo zajedničko i praktično razumevanje prihvatljivog ograničenja slobode izražavanja i važnosti zaštite novinara od zastrašivanja u bilo kom obliku, uključujući SLAPP tužbe.

131. U prethodno pomenutim aktivnostima posebnu pažnju treba usmeriti na uključivanje perspektive rodne ravnopravnosti, jer su novinarke i drugi čuvari javnog interesa u nesrazmernoj meri mete pretnji i zastrašivanja.

132. Programi obrazovanja i obuke treba da budu usmereni na to da osiguraju dugoročnu održivost, uključujući partnerstva sa domaćim institucijama za obuku (pravosudnim akademijama, advokatskim komorama i univerzitetima) kako bi se osiguralo uključivanje obuke o slobodi izražavanja i problemu SLAPP tužbi u relevantne nastavne planove i programe i omogućila sertifikacija lokalnih trenera koji onda mogu pružati obuku svojim kolegama, i tako obezbedio kaskadni efekat obuke prilagođene potrebama svakog korisnika.

133. Države članice takođe treba da razmotre uvođenje predmeta o pravu u oblasti medija na fakultete na kojima se studiraju novinarstvo i pravo.

134. Kampanje za podizanje nivoa svesti trebalo bi da budu usmerene na informisanje i obrazovanje javnosti o konkretnim pitanjima koja pokreću SLAPP tužbe, uključujući njihove oblike i negativan uticaj na društvo. One bi trebalo da budu usmerene na promociju razumevanja i podsticanja aktivnosti ili promene ponašanja koja dovodi do smanjenja broja SLAPP tužbi. Te kampanje za podizanje nivoa svesti trebalo bi da koriste različite kanale za komunikaciju, uključujući društvene medije, reklame, događaje i obrazovne materijale, kako bi doprle do široke publike i delotvorno prenele svoju poruku. Cilj kampanja za podizanje nivoa svesti trebalo bi da bude da mobilišu pojedince ili zajednice da podrže neki cilj ili da preduzmu aktivnosti za rešavanje izazova koje predstavljaju SLAPP tužbe.

135. Pored toga, podsticanje koordinacije kroz nacionalne kontakt tačke moglo bi se pokazati korisnim za koordinaciju obuke. Obuke bi trebalo pružiti relevantnim zainteresovanim stranama, kao što su medijski poslenici, predstavnici organizacija civilnog društva, advokati i sudije. Kada države članice ne organizuju ili koordinišu takve obuke, one bi trebalo da promovišu i podrže relevantne inicijative u toj oblasti. Te kampanje bi trebalo da budu dostupne nacionalnim manjinama na njihovom jeziku gde god je to potrebno.

V. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja

136. Kako bi se postigao opseg Preporuke, države članice bi trebalo da rade na unapređenju ciljeva navedenih u Preporuci u okviru sopstvenih granica i van njih. Na domaćem nivou to bi trebalo da obuhvati upotrebu službenog jezika zemlje, kao i regionalnih jezika i jezika manjina, kako bi se proširila poruka.

137. Pošto SLAPP tužbe mogu da pogode različite grupe, koordinacija na domaćem nivou izuzetno je važna pri usvajanju sveobuhvatnih mera. Države članice bi stoga trebalo da aktivno sarađuju sa svim relevantnim zainteresovanim stranama kako bi obezbedile da sadržaj Preporuke dopre do što je moguće većeg broja relevantnih zainteresovanih strana kroz različite promotivne materijale.

138. Kako bi se njihovi naponi bolje uskladili i bili delotvorniji, države članice bi takođe trebalo da postupaju usaglašeno, bilo kroz već uspostavljene ili posebno određene nacionalne centre kao što su kontakt tačke. Tu saradnju trebalo bi ostvarivati na pozitivan i inkluzivan način, uključujući nadležne domaće institucije i širok spektar učesnika. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo je osnovalo novu radnu grupu za koordinaciju nezakonitih odgovorom na SLAPP tužbe usmerene na novinare u okviru svog Nacionalnog akcionog plana za bezbednost novinara (2023), okupljajući predstavnike vlade, novinare i pravne službe u cilju koordinacije aktivnosti za postupanje po SLAPP tužbama.

139. Te vrste radnih grupa mogle bi da osiguraju delotvornu primenu Preporuke. Na primer, na nivou Saveta Evrope, kako bi se osiguralo delotvorno sprovođenje Kampanje za bezbednost novinara na nivou Evrope, države članice su pozvane da imenuju nacionalne kontakt tačke da deluju kao posrednik između domaćih zainteresovanih strana kojima je povereno „nacionalno poglavlje” Kampanje i Sekretarijata za kampanju Saveta Evrope. Države članice su u Evropskoj uniji pozvane da uspostave kontakt tačke u svrhu borbe protiv SLAPP tužbi.

140. Transnacionalne karakteristike nekih SLAPP tužbi stvaraju neophodnost za koordinacijom delotvornih mera i akcionih planova i na regionalnom i na međunarodnom nivou kako bi se ojačala saradnja među pravosudnim sistemima, ustanovila procesna pravila kako bi se izbeglo „traženje najpovoljnijeg suda” koji je nepovoljan za učešće javnosti ili loš po optuženog i brojne ili koordinisane SLAPP tužbe.

141. Pored predmeta prekograničnih SLAPP tužbi, međunarodna saradnja je neophodna kako bi se garantovala pravna jasnoća i efikasnost zaštite slobodnog izražavanja. Plan akcije UN za bezbednost novinara i pitanje nekažnjivosti ima za cilj da stvori slobodno i bezbedno okruženje za novinare i zaposlene u medijima, i u konfliktnim i u nekonfliktnim situacijama, u cilju jačanja mira, demokratije i razvoja širom sveta, i naglašava važnost obuke u toj oblasti za pravnike. Te prednosti zajedno doprinose poštenijem i pravednijem pravnom sistemu.

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

“Publikacija je prevedena na srpski jezik u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope “Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku”, i projekta “Zaštita slobode izražavanja i medija u Srbiji (PROFLEX)”

Preporuku CM/Rec(2024)2 Saveta Evrope o suzbijanju upotrebe strateških tužbi usmerenih protiv učešća javnosti (SLAPP) usvojio je od Komitet ministara 5. aprila 2024. godine. Ona pruža definiciju SLAPP tužbi, shvaćenih „kao pravne radnje kojima se preti, koje se pokreću ili vode radi uznemiravanja ili zastrašivanja njihove mete, a koje imaju za cilj da spreče, onemoguće, ograniče ili kazne slobodu izražavanja o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti.”

Za potrebe primene Preporuke, pojmovi „učešće javnosti” i „javni interes” tumače se široko, obuhvatajući demokratsko pravo svakoga da učestvuje u javnoj raspravi i javnim poslovima, kako na mreži, tako i van nje, bez straha ili diskriminacije. Prema CM/Rec(2024)2, pojam „svako” obuhvata sve čuvarе javnog interesa i doprinosioce javnoj debati, kao i sve učesnike u javnim poslovima. Stoga, on nije ograničen na novinare i druge medijske učesnike, već uključuje sve kritičke glasove, kao što su organizacije civilnog društva, udruženja i aktivisti u oblasti zaštite životne sredine, akademska zajednica i branioци ljudskih prava.

Smernice iz Preporuke namenjene su primeni u građanskopravnim postupcima, kao i u kontekstu upravnog i krivičnog prava, uključujući i pravne taktike zastrašivanja. Štaviše, Preporuka obuhvata i domaće i druge vrste SLAPP tužbi, kao što su prekogranične, višestruke ili koordinisane tužbe, kao i SLAPP tužbe usmerene protiv anonimnog učešća javnosti. Radi olakšavanja prepoznavanja SLAPP tužbi, Preporuka pruža neiscrpnu listu od deset pokazatelja. Među njima su i karakteristična obeležja SLAPP tužbi, poput iskorišćavanja neravnoteže moći; delimične ili potpune neosnovanosti argumenata koje iznosi tužilac; zahteva za nesrazmernim, preteranim ili nerazumnim pravnim sredstvima; kao i upotrebe taktika odugovlačenja.

Vladama država članica preporučuje se da dodatno ojačaju postojeće zakonodavne i političke okvire radi suzbijanja SLAPP tužbi, naročito u pogledu strukturnih i procesnih garancija, pravnih sredstava, transparentnosti, podrške metama i žrtvama, te razvoja obrazovnih, obučnih i programa podizanja svesti.

Preporuku prati i Obrazloženje (Explanatory Memorandum), čiji je cilj da dodatno pojašni kontekst, razloge i praktične primere korisne za razumevanje i primenu same Preporuke.

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

