

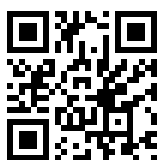
OPRACOWANIE

Sporządzone na wniosek komisji LIBE



Otwarte sprawy SLAPP w 2022 i 2023 r.

Występowanie strategicznych
powództw zmierzających do
stłumienia debaty publicznej i reakcje
regulacyjne w Unii Europejskiej



Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej
PE 756.468 – listopad 2023 r.

PL

Otwarte sprawy SLAPP w 2022 i 2023 r.

Występowanie strategicznych
powództw zmierzających do
stłumienia debaty publicznej i reakcje
regulacyjne w Unii Europejskiej

Treść

Niniejsze opracowanie zostało zlecone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego w celu przeanalizowania spraw i gróźb SLAPP, które wszczęto w 2022 i 2023 r. Opracowanie zawiera szczegółową analizę zagadnień interesu publicznego związanych ze zidentyfikowanymi działaniami prawnymi lub groźbami prawnymi, transgranicznych skutków spraw spornych leżących w interesie publicznym oraz, w miarę możliwości, informacji o ofiarach, przyczynie działania i zastosowanej taktyce procesowej. W oparciu o te ustalenia sformułowano zalecenia dotyczące reakcji regulacyjnych na SLAPP.

Niniejszy dokument powstał na zlecenie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego.

AUTORZY

Justin BORG-BARTHET, przewodniczący, Centrum Badawcze ds. Przeciwdziałania SLAPP, Uniwersytet w Aberdeen

Francesca FARRINGTON, zastępczyni przewodniczącego, Centrum Badawcze ds. Przeciwdziałania SLAPP, Uniwersytet w Aberdeen

ASYSTENT DS. NAUKOWYCH

Dalia NASREDDIN, członkini stowarzyszona, Centrum Badawcze ds. Przeciwdziałania SLAPP, Uniwersytet w Aberdeen

WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR

Mariusz MACIEJEWSKI

POMOC REDAKCYJNA

Ivona KLECAN

WERSJE JĘZYKOWE

Oryginał: PL

O REDAKCJI

Departamenty tematyczne zapewniają specjalistyczne doradztwo wewnętrzne i zewnętrzne, aby pomagać komisjom PE oraz innym organom parlamentarnym w tworzeniu przepisów i sprawowaniu demokratycznej kontroli nad polityką wewnętrzną UE.

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub subskrybowania aktualności prosimy pisać na adres:

Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych

Parlament Europejski

B-1047 Bruksela

E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

Dokument ukończono w listopadzie 2023 r.

© Unia Europejska 2023

Dokument jest dostępny w internecie pod adresem:

<https://www.europarl.europa.eu/committees/pl/supporting-analyses/sa-highlights>

ZASTRZEŻENIE PRAWNE I PRAWO AUTORSKIE

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego.

Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza.

© Ilustracja na okładce użyta na licencji Adobe Stock.com

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WYKAZ RAMEK	6
SPIS RYSUNKÓW	6
STRESZCZENIE	7
Ustalenia	8
Streszczenie zaleceń	10
1. INFORMACJE OGÓLNE	13
2. DEFINICJE	20
2.1. Definicje prawne w obowiązującym ustawodawstwie państw trzecich i ustawodawstwie modelowym	21
2.1.1. Udział w debatach publicznych w sprawach leżących w interesie publicznym	21
2.1.2. Oznaki nadużycia	22
3. METODYKA	24
3.1. Gromadzenie danych	25
3.2. Bazy danych	25
3.3. Analiza danych	26
3.4. Ograniczenia	29
4. ANALIZA DZIAŁAŃ PRAWNYCH	31
4.1. Profil powodów	32
4.2. Profil pozwanych	35
4.3. Dystrybucja jurysdykcyjna spraw	35
4.4. Rodzaje roszczeń prawnych	36
4.5. Powiązany interes publiczny	39
4.6. Taktyka procesowa	40
4.7. Element europejski	42
4.8. Element międzynarodowy	43
4.9. Element transgraniczny	45
5. ANALIZA GRÓŻB PRAWNYCH	47
6. ZALECENIA	50
6.1. Zakres dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP: definicja elementu transgranicznego	51
6.2. Motywacja strony skarżącej	52

6.3. Wczesne oddalenie i ewidentna bezpodstawność	53
6.4. Oznaki nadużycia	55
6.5. Depenalizacja wypowiedzi	56
6.6. Instrumenty prawa prywatnego międzynarodowego	57
6.7. Środki prawa miękkiego	58
BIBLIOGRAFIA	60

WYKAZ SKRÓTÓW

Rozporządzenie Bruksela I bis	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (przekształcenie)
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
EKPC	Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Karta podstawowych UE	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2000/C 364, s. 1)
Proponowana dyrektywa	Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), COM(2022)0177
Rozporządzenie Rzym II	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (przekształcenie) [2012], Dz.U. L 351, s. 1
SLAPP	Strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

WYKAZ RAMEK

Ramka 1: Królestwo Marokańskie i Ignacio Cembrero	31
Ramka 2: Słowacka partia polityczna wnosi trzy pozwy o zniesławienie	35
Ramka 3: Francuska firma pozywa cztery organizacje medialne, reżysera i trzech dziennikarzy	37
Ramka 4: Doniesienia o korupcji na granicy bułgarsko-tureckiej skutkujące podjęciem kroków prawnych	40
Ramka 5: Przedsiębiorstwo wydobywcze grozi baskijskiej gazecie podjęciem działań prawnych	44

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1: Profile powodów jako odsetek wszystkich spraw	30
Rys. 2: Profile pozwanych jako odsetek wszystkich celów	32
Rys. 3: Jurysdykcja, w której wszczęto postępowanie, jako odsetek wszystkich spraw	33
Rys. 4: Przyczyna działania jako odsetek wszystkich spraw	34
Rys. 5: Interes publiczny kwestionowanej komunikacji jako odsetek wszystkich spraw	36
Rys. 6: Taktyki procesowe jako odsetek wszystkich spraw	38
Rys. 7: Sprawy transgraniczne jako odsetek wszystkich spraw	41

STRESZCZENIE

Strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) odnosi się do roszczeń prawnych lub groźby podjęcia działań prawnych, które wiążą się z nadużyciem prawa procesowego lub praw w sprawach dotyczących korzystania przez pozwanego z prawa do udziału w debacie publicznej w sprawie leżącej w interesie publicznym. Coraz bardziej oczywiste staje się, że SLAPP stanowią zagrożenie dla demokracji, praworządności, praw człowieka i prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej. Ta świadomość doprowadziła do szeregu inicjatyw mających na celu powstrzymanie SLAPP, zarządanie im lub karanie za nie. W kwietniu 2022 r. Komisja Europejska wprowadziła pakiet środków przeciwdziałających SLAPP, w tym proponowaną dyrektywę w sprawie przeciwdziałania SLAPP obejmującą SLAPP w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych. Proces legislacyjny związany z proponowaną dyrektywą jest obecnie w toku.

Niniejsze opracowanie zostało zlecone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego w celu przeanalizowania spraw i groźb SLAPP, które wszczęto w 2022 i 2023 r. Należy je czytać w powiązaniu z wcześniejszym badaniem przeprowadzonym przez członków Centrum Badawczego ds. Przeciwdziałania SLAPP na Uniwersytecie w Aberdeen, w tym przez jednego z obecnych autorów¹.

Niniejsze opracowanie zawiera szczegółową analizę zagadnień interesu publicznego związanych ze zidentyfikowanymi działaniami prawnymi lub groźbami prawnymi oraz, w miarę możliwości, informacji o powodach i pozwanych, przyczynie powództwa oraz występowaniu elementu transgranicznego. W oparciu o te ustalenia sformułowano zalecenia dotyczące reakcji regulacyjnych na SLAPP.

Opracowanie to opiera się na przeglądzie zbiorów danych monitorujących SLAPP. Polegaliśmy przede wszystkim na trzech bazach danych: Platformie Bezpieczeństwa Dziennikarzy Rady Europy, Mapping Media Freedom oraz bazie danych dotyczących SLAPP Business and Human Rights Resource Centre. Ponadto uwzględniliśmy sprawozdania Koalicji przeciwko SLAPP w Europie (CASE). W naszej analizie korzystaliśmy również z artykułów prasowych, w których donoszono o działaniach prawnych lub groźbach podjęcia działań prawnych przeciwko podmiotom społeczeństwa obywatelskiego. Parametry wyszukiwania dotyczyły działań lub groźb prawnych zainicjowanych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wypowiadających się w sprawach leżących w interesie publicznym, które obejmowały co najmniej jedną oznakę nadużycia.

Ustalenia podlegają szeregowi ograniczeń. Po pierwsze i co najważniejsze, nie jest możliwe uchwycenie pełnego zakresu zjawiska SLAPP, ponieważ powodowie dążą do rozstrzygnięcia spraw na etapie przedprocesowym, bez kontroli publicznej². Wynika z tego, że nasza analiza może odnosić się jedynie do zgłoszonej części SLAPP. Ponadto wykorzystywane dane pochodzą z istniejących baz danych, w których przyjęto różne metodyki i definicje SLAPP. Niektóre z tych baz danych opierają się na zgłoszeniach rzekomych ofiar SLAPP, dwie z nich koncentrują się wyłącznie na wolności mediów i

¹ Justin Borg Barthet i in., „The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society” [Stosowanie SLAPP w celu uciszenia dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego] (2021 r.), badanie komisji JURI PE 694.782 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU\(2021\)694782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU(2021)694782_EN.pdf)> dostęp: 5 października 2023 r.

² Zob. na przykład komentarz Justina Borga Bartheta i in. (nr 1); Dunja Mijatović, „Time to Take Action Against SLAPPs” [Czas podjąć działania przeciwko SLAPP] (Rada Europy, październik 2020 r.) <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>> dostęp: 5 października 2023 r.; Greenpeace, „Sued into Silence: How the Rich and Powerful Use Legal Tactics to Shut Critics Up” [Pozwany, aby milczał: w jaki sposób bogaci i wpływowi stosują taktyki prawne, aby uciszyć krytyków] (lipiec 2020 r.) <<https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf>> dostęp: 15 października 2023 r.

bezpieczeństwie dziennikarzy, z wyłączeniem innych celów SLAPP, a trzecia baza danych monitoruje SLAPP inicjowane przez podmioty biznesowe. W rezultacie dane zaprezentowane w niniejszym opracowaniu nie stanowią kompleksowego kompendium działań lub gróźb prawnych zainicjowanych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wypowiadających się w sprawach leżących w interesie publicznym. Opracowanie stanowi raczej obraz obecnego stanu naszej wiedzy na temat problemu SLAPP w Unii Europejskiej w tym wyodrębnionym okresie.

Ponadto informacje dotyczące ilościowego określenia żądanego odszkodowania nie były systematycznie dostępne, w związku z czym należy podchodzić do tych ustaleń z ostrożnością i szukać dalszych informacji na ten temat. Co więcej, autorzy nie są w stanie określić, czy wysokość odszkodowania jest w ujęciu ogólnym nadmierna; nadmierne odszkodowania uwzględniono jedynie wówczas, gdy zostało to wspomniane w zgłoszeniu sprawy w bazie danych.

Zidentyfikowane sprawy zostały sklasyfikowane na podstawie dziewięciu czynników: profil powoda, profil pozwanego, jurysdykcja, w której wszczęto postępowanie, rodzaj roszczenia prawnego, interes publiczny, zastosowana taktyka procesowa, obecność elementu europejskiego, obecność elementu międzynarodowego oraz ewentualny element transgraniczny sprawy³.

Ustalenia

Ustalenia te należy czytać ze zwróceniem uwagi na następujące zastrzeżenia. Po pierwsze, SLAPP są ze swojej natury próbą zatajenia informacji w sprawach leżących w interesie publicznym, w związku z czym liczba SLAPP w Europie jest prawdopodobnie znacznie wyższa niż wielkości przedstawione w niniejszym opracowaniu. Po drugie, poszczególne sprawy i groźby należy rozpatrywać w kontekście szerszego, odstrasającego wpływu, jaki SLAPP wywierają na korzystanie z podstawowych wolności oraz prawidłowe funkcjonowanie Unii Europejskiej, demokrację, praworządność i prawa człowieka.

Od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. na podstawie przeszukanych baz danych zidentyfikowano 47 postępowań sądowych przeciwko 102 pozwany. Powodami byli najczęściej działacze polityczni i urzędnicy publiczni, którzy stanowili 42,6 % wszystkich powodów, a następnie przedsiębiorstwa (21,3 %), przedstawiciele zawodów prawniczych (10,7 %), inne osoby fizyczne (8,5 %), społeczeństwo obywatelskie (6,4 %), partie polityczne (4,2 %), samorządy lokalne (4,2 %) i państwa (2,1 %).

Choć zidentyfikowano 47 spraw, dotyczyły one łącznie 102 pozwanych. Względną większość pozwanych stanowili dziennikarze (44,1 %). Czasami celem ataków byli poszczególni dziennikarze, nawet jeśli publikacja została wydana przez środek przekazu. Nierzadko zdarzało się, że zarówno środek przekazu, jak i dziennikarz byli objęci tym samym działaniem prawnym. Media stanowiły 28,4 % pozwanych, a redaktorzy naczelni lub dyrektorzy środków przekazu – 7,8 %. Organizacje pozarządowe stanowiły 13,7 % pozwanych. Pozostałą część pozwanych stanowili wydawcy (3 %), a następnie aktywiści (1 %), źródła dziennikarskie (1 %) i inne osoby fizyczne (1 %).

Najwięcej spraw odnotowano we Włoszech – 25,5 % ogółu spraw. W Hiszpanii (17 %) i Grecji (12,8 %) odnotowano odpowiednio drugą i trzecią największą liczbę spraw. We Francji i Bułgarii odnotowano po 10,6 % spraw. Pozostałą część spraw wniesiono w Irlandii (6,4 %), Polsce (4,3 %), Chorwacji (4,3 %), Austrii (4,3 %), Słowacji (2,1 %) i na Węgrzech (2,1 %).

³ Kategoria ta została przeanalizowana w odniesieniu do podstaw jurysdykcji określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (przekształcenie) [2012], Dz.U. L 351, s. 1 (zwanym dalej „rozporządzeniem Bruksela I bis”).

Najwięcej roszczeń opierało się na przepisach cywilnych o zniesławieniu, stanowiąc 74,5 % ogółu spraw. W zakresie pozostałych roszczeń cywilnych naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowiło 2,1 % zgłoszonych spraw. Zniesławienia karne stanowiły 14,9 % spraw, a inne przestępstwa karne obejmowały naruszenie prywatności (2,1 %), nieprzyzwoitość karną (2,1 %), przestępstwa z nienawiści (2,1 %) oraz przestępstwo polegające na obrazie uczuć religijnych (6,3 %).

Wiele przypadków dotyczyło komunikacji odnoszącej się do wielu spraw leżących w interesie publicznym. W 47 zidentyfikowanych sprawach komunikacja dotyczyła ponad 80 kwestii leżących w interesie publicznym, w tym korupcji (40,4 %), zamówień publicznych (2,1 %), wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i systemu prawnego (23,4 %), praw pracowniczych (6,4 %), mieszkalnictwa socjalnego (2,1 %), migracji (8,5 %), podatków (4,3 %), przestępczości zorganizowanej (12,8 %), przestępczości finansowej (12,8 %), stosunków międzynarodowych (14,9 %), pluralizmu mediów (2,1 %), prywatności (6,4 %), cyberprzestępczości (2,1 %), ubezpieczeń (2,1 %), zdrowia (2,1 %), dezinformacji (2,1 %), środowiska (8,5 %), obrony i bezpieczeństwa (8,5 %), komentarzy politycznych o charakterze satyrycznym (2,1 %) oraz przestępstw międzynarodowych (12,8 %). Zgłaszane były takie tematy jak strajki pracowników o nieuregulowanym statusie dotyczące warunków pracy, rosyjska wojna w Ukrainie, postępowanie z pandemią COVID-19, wykorzystanie oprogramowania szpiegującego Pegasus, warunki panujące w więzieniach, przejmowanie mediów, przestępstwa na tle seksualnym oraz zanieczyszczenia w sektorze wydobywczym.

Zidentyfikowano pięć taktyk procesowych: wiele powództw, wiele osób objętych powództwem, ukierunkowanie na osobę fizyczną, nadmierne odszkodowania i roszczenia o odszkodowanie za szkody moralne. 74,5 % spraw dotyczyło pojedynczej osoby, 44,7 % spraw dotyczyło wielu osób fizycznych lub prawnych, a 10,6 % obejmowało wiele powództw odnoszących się do tej samej sprawy leżącej w interesie publicznym. W 4,3 % spraw dochodzono odszkodowań za szkody moralne. Informacje dotyczące ilościowego określenia żądanego odszkodowania nie były stale dostępne, w związku z czym należy podchodzić do tych ustaleń z ostrożnością i szukać dalszych informacji w tej kwestii. Co więcej, autorzy nie są w stanie określić, czy kwoty odszkodowania są w ujęciu ogólnym nadmierne; nadmierne odszkodowania uwzględniono jedynie wówczas, gdy zostało to wspomniane w zgłoszeniu danej sprawy w odpowiedniej bazie danych. Mając na uwadze to zastrzeżenie, w 10,6 % przypadków zgłaszano roszczenia o nadmierne odszkodowania.

Przyjmujemy definicję „elementu europejskiego” obejmującą odniesienie do spraw leżących w interesie publicznym więcej niż jednego państwa członkowskiego. Na tej podstawie uwzględniamy sprawy mające wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub wpływające na kwestie objęte uprawnieniami ustawodawczymi Unii. W oparciu o te kwestie stwierdzamy, że 85 % wszystkich spraw miało element europejski. Kwestie sklasyfikowane jako element europejski obejmowały przeciwdziałanie praniu pieniędzy, stosunki UE–Rosja, niewłaściwe wykorzystanie dotacji UE, cyberbezpieczeństwo, migrację, ekstradycję, nadzór finansowy, przestępczość zorganizowaną i handel narkotykami.

Element międzynarodowy zdefiniowano jako kwestię mającą znaczenie dla działalności gospodarczej lub politycznej państwa trzeciego, związaną ze sprawą leżącą w interesie publicznym istotną dla rządów państwa trzeciego, dotyczącą osoby prawnej lub fizycznej mającej miejsce zamieszkania w państwie trzecim lub związaną z funkcjonowaniem międzynarodowego porządku gospodarczego lub politycznego. Z tej definicji wynika, że 44,6 % wszystkich spraw obejmowało element międzynarodowy. Sprawy sklasyfikowane jako zawierające element międzynarodowy obejmowały stosunki UE–Rosja, pracowników o nieuregulowanym statusie, ekstradycję, przestępczość zorganizowaną, międzynarodowy handel narkotykami, uprowadzenia za granicę, pranie pieniędzy, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości. Ponadto szereg spraw sklasyfikowano jako

posiadające element międzynarodowy ze względu na strukturę własności spółki będącej powodem lub narodowość powoda.

Na potrzeby niniejszego opracowania kategorię transgraniczną oceniano w oparciu o podstawy jurysdykcji określone w rozporządzeniu Bruksela I bis (lub „rozporządzeniu Bruksela”)⁴. Zgodnie z ogólną zasadą dotyczącą jurysdykcji zawartą w rozporządzeniu Bruksela I bis oraz w przypadku braku porozumienia dotyczącego jurysdykcji między stronami pozwani w sprawach cywilnych i handlowych są pozywani w swoim miejscu zamieszkania⁵. Ponadto w sprawach dotyczących deliktu lub czynu niedozwolonego powód może wytoczyć powództwo także w miejscu, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, przez co należy rozumieć miejsce, w którym szkoda powstała lub była odczuwana⁶. Analizując, czy spełniony został jeden z tych warunków, odwoływaliśmy się do stanu faktycznego sprawy, a nie charakteru konkretnego wnoszonego roszczenia. Na podstawie tego kryterium można stwierdzić, że 91,4 % wszystkich spraw obejmowało element transgraniczny.

Zidentyfikowano 14 gróźb prawnych powiązanych z Hiszpanią (2), Luksemburgiem (4), Polską (1), Francją (3), Włochami (3) i Maltą (1). W imieniu spółek wystosowano siedem gróźb, dwie zostały wyrażone przez polityków, jedna przez partię polityczną, jedna przez komentatora politycznego, dwie przez organizacje non-profit i jedna przez przedsiębiorcę posiadającego spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowaną w Zjednoczonym Królestwie oraz powiązaną z Indiami, Kanadą, Stanami Zjednoczonymi, Maltą, Dubajem, Czarnogórą i Rosją. Kwestie stanowiące przedmiot wyżej wspomnianych gróźb podjęcia działań prawnych obejmowały zanieczyszczenie środowiska i korupcję, niewłaściwe wykorzystanie dotacji państwowych oraz oszukańcze działania w projektach zamówień publicznych.

Streszczenie zaleceń

Streszczenie zaleceń	
Zalecenie nr 1	Należy sformułować jasną definicję skutków transgranicznych, która odzwierciedla potencjał, z jakim sprawa leżąca w interesie publicznym może mieć znaczenie dla wielu państw członkowskich (lub może być powiązana z nimi) oraz dla ogólnego zarządzania Unią.
Zalecenie nr 2	Należy usunąć odniesienie do motywacji lub celu wniesienia powództwa przez powoda i zamiast tego skupić się na (i) istnieniu aktu udziału w debacie publicznej oraz (ii) taktyce procesowej stosowanej przez powoda.
Zalecenie nr 3	Należy rozszerzyć środek ochrony prawnej w postaci wczesnego oddalenia na wszystkie stanowiące nadużycie postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej. Jeżeli to zalecenie nie zostanie wdrożone, sugeruje się, aby w ostatecznej wersji dyrektywy

⁴ Tamże.

⁵ Tamże, art. 4.

⁶ Tamże, art. 7 pkt 2; zob. także sprawa C-68/93 *Fiona Shevill, Ixora Trading Inc., Chequepoint SARL i Chequepoint International Ltd przeciwko Presse Alliance SA* ECLI:UE:C:1995:61.

	wyjaśnić, że środki ochrony prawnej dostępne w stanowiącym nadużycie postępowaniu sądowym są tak samo dostępne w ewidentnie bezpodstawnym postępowaniu sądowym.
Zalecenie nr 4	Należy rozszerzyć niewyczerpujący wykaz oznak nadużycia o: nierówność broni między stronami, ukierunkowanie na pojedyncze osoby lub ukierunkowanie na wiele osób prawnych lub fizycznych.
Zalecenie nr 5	Należy podjąć działania zalecające depenalizację wypowiedzi we wszystkich państwach członkowskich.
Zalecenie nr 6	Należy przeprowadzić przegląd rozporządzeń Bruksela I bis i Rzym II, aby zapewnić większą przewidywalność w zakresie jurysdykcji i prawa właściwego w sprawach związanych z wypowiedziami.
Zalecenie nr 7	Należy kontynuować przedstawianie państwom członkowskim zaleceń dotyczących odpowiednich środków ochrony prawnej i pozaprawnej dla celów SLAPP, które nie wchodzą w zakres ostatecznej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP.
Zalecenie nr 8	W ostatecznej wersji dyrektywy należy wyraźnie stwierdzić, że zapewnia ona minimalne standardy i że państwa członkowskie mogą zdecydować się na większą ochronę. Podczas transpozycji ostatecznej wersji dyrektywy państwa członkowskie powinny uwzględnić zalecenie Rady Europy wraz z zaleceniem Komisji (UE) 2022/758 oraz istniejącymi modelami prawnymi, zgodnymi ze specyficznymi tradycjami prawnymi poszczególnych państw.

W oparciu o przeanalizowane dane niniejsze opracowanie zawiera szereg zaleceń do rozważenia przez ustawodawców. Zauważamy w szczególności, że powodzenie przyszłej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP zależy od sformułowania kluczowych terminów językiem, który jest wystarczająco jasny i precyzyjny, aby zapewnić przyjęcie wspólnych minimalnych standardów ochrony w całej Unii.

W tym celu zalecamy, aby dyrektywa w sprawie przeciwdziałania SLAPP zawierała wystarczająco szeroką definicję skutków transgranicznych, aby odzwierciedlić nasze ustalenie, że sporna sprawa leżąca w interesie publicznym jest często istotna dla wielu państw członkowskich oraz dla ogólnego zarządzania Unią. Dostosowałoby to dyrektywę do ogólnej zasady pewności prawa i ograniczyłoby korzyść, jaką mogliby uzyskać powodowie dopuszczający się nadużycia w drodze wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping).

Ponadto zamiast koncentrować się na motywie powoda lub celu wniesienia powództwa, przyszła dyrektywa w sprawie przeciwdziałania SLAPP powinna skupiać się wyłącznie na (i) istnieniu aktu udziału w debacie publicznej oraz (ii) taktyce procesowej stosowanej przez powoda. Odwoływanie się do motywacji powoda jest nie tylko bezużyteczne, ponieważ odwraca uwagę od udziału pozwanego w debacie publicznej, ale może również stanowić dla pozwanego ciężar dowodu niemożliwy do pokonania. Dlatego też zalecamy, aby motywacja powoda nie stanowiła istotnego elementu SLAPP.

Zauważamy również, że proponowana dyrektywa ogranicza środek ochrony prawnej w postaci wczesnego oddalenia do spraw, w których roszczenie w postępowaniu głównym jest ewidentnie bezpodstawne. Ponadto Rada proponuje zdefiniowanie ewidentnej bezpodstawności jako spraw „tak ewidentnie bezpodstawnych, że nie ma miejsca na jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości”. Wczesne oddalenie stanowi główny element ustawodawstwa w sprawie przeciwdziałania SLAPP, którego ograniczenie miałyby szkodliwy wpływ na skuteczność przyszłego instrumentu. Wymóg ewidentnej bezpodstawności stanowiłby przeszkodę niemożliwą do pokonania w zastosowaniu wczesnego oddalenia w każdej sprawie uwzględnionej w przeanalizowanych przez nas zbiorach danych. Sytuację zaostrzyłoby włączenie wspólnej, restrykcyjnej definicji, takiej jak zaproponowana przez Radę. Wynika z tego, naszym zdaniem, że utrzymanie wymogu ewidentnej bezpodstawności w przypadku wczesnego oddalenia ograniczyłoby dostęp do tego środka ochrony prawnej do niezwykle zawężonej kategorii spraw.

W odniesieniu do oznak nadużycia analiza danych wskazuje, że nierówność broni między powodem a pozwanym budzi szczególne obawy. Zalecamy, aby ustawodawca rozważył włączenie nierówności broni jako oznaki nadużycia, mimo że nie jest to oznaka sama w sobie, szczególnie w odniesieniu do pozwanych, wobec których pozew jest skierowany osobiście. Ponadto obserwujemy, że powodowie SLAPP często atakują pojedyncze osoby lub wielu pozwanych i wszczynają wiele pozwów.

W odniesieniu do zakresu przyszłej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP odnotowujemy również ograniczenie środków przeciwdziałających SLAPP do spraw o charakterze cywilnym lub handlowym. Ponieważ prawo karne jest wykluczone i wiele państw członkowskich w dalszym ciągu uznaje zniesławienie za przestępstwo, a przestępstwa związane z mową nienawiści uzasadniają SLAPP, ważne jest, aby Komisja zaleciła, przy użyciu dostępnych jej środków, depenalizację wypowiedzi w państwach członkowskich.

Co więcej, biorąc pod uwagę, że zniesławienie jest wyłączone z rozporządzenia Rzym II, a w rozporządzeniu Bruksela I bis nie ma dostosowanych przepisów dotyczących zniesławienia, przyjęcie dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP samo w sobie pozbawiłoby możliwości stosowania przepisów prawa prywatnego międzynarodowego do zwiększenia psychologicznego i finansowego ciężaru obrony przed stanowiącymi nadużycie powodztwami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej. Zaleca się zatem przekształcenie rozporządzeń Bruksela I bis i Rzym II w celu zapewnienia większej przewidywalności sprawowania jurysdykcji i egzekwowania prawa właściwego.

Ponadto zalecamy również, aby w rozsądny sposób zastosować środki prawa miękkiego oraz aby Komisja rozważyła, czy postanowienia jej zalecenia zasługują na interwencję ustawodawczą.

1. INFORMACJE OGÓLNE

KLUCZOWE USTALENIA

W niniejszym rozdziale przedstawiono przegląd trendów związanych z powództwami SLAPP w Europie i na świecie oraz przegląd bieżących reakcji regulacyjnych w Unii Europejskiej.

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej, czyli SLAPP, to działania prawne lub groźby podjęcia działań prawnych, które odnoszą się do komunikacji w sprawie leżącej w interesie publicznym i wykorzystują nieuczciwą taktykę procesową. SLAPP wykorzystują proces sądowy do celów innych niż rzeczywiste dochodzenie, obrona lub wykonywanie prawa. Tłumią komunikację w sprawach leżących w interesie publicznym i wywierają szerszy efekt mrozący względem wolności słowa.

Liczba SLAPP rośnie zarówno w Europie, jak i na całym świecie. W sierpniu 2023 r. Koalicja przeciwko SLAPP w Europie (CASE) opublikowała sprawozdanie, w którym przedstawiono dane na temat liczby SLAPP wniesionych w Europie (w państwach UE i państwach trzecich) w latach 2010–2023. W sprawozdaniu zaktualizowano wcześniejsze badania i stwierdzono, że liczba spraw wzrosła z 570 w 2022 r. do 820 w 2023 r., co oznacza wzrost o 161.

Rosnąca świadomość zagrożeń stwarzanych przez SLAPP dla demokracji, praworządności, praw człowieka i prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej doprowadziła do szeregu inicjatyw mających na celu powstrzymanie SLAPP, zarządzenie im lub karanie za nie. W kwietniu 2022 r. Komisja Europejska wprowadziła pakiet środków przeciwdziałających SLAPP, w tym proponowaną dyrektywę w sprawie przeciwdziałania SLAPP obejmującą SLAPP w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych. Proponowana dyrektywa przewiduje gwarancje proceduralne i środki ochrony prawnej, w tym wczesne oddalenie, odszkodowanie, zasądzenie kosztów, odstraszające kary i ochronę przed wyrokami wydanymi w państwach trzecich.

Proces legislacyjny dotyczący proponowanej dyrektywy jest obecnie w toku – Rada (Dyrekcja ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) zatwierdziła podejście ogólne 9 czerwca 2023 r., a Parlament Europejski przyjął swoje stanowisko negocjacyjne w sprawie proponowanej dyrektywy 11 lipca 2023 r.

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej, czyli SLAPP, wykorzystują proces sądowy do celów innych niż rzeczywiste dochodzenie, obrona lub wykonywanie prawa. Zmierzają do tłumienia komunikacji w sprawach leżących w interesie publicznym i wywierają szerszy efekt mrozący względem wolności słowa. Często SLAPP są wnoszone przez wpływowe podmioty prywatne, korporacyjne lub polityczne oraz są skierowane przeciwko aktywistom, organizacjom non-profit, dziennikarzom i mediom wypowiadającym się w sprawach budzących zainteresowanie opinii publicznej. W rezultacie zazwyczaj wiążą się one z nierównością broni między stronami sporu i przekształcają sprawy leżące w interesie publicznym w spory prywatne, w których jedna ze stron jest w stanie wykorzystać zasoby w celu uzyskania korzyści.

SLAPP nie ograniczają się do określonych kategorii roszczeń i mogą przybierać różne formy, w tym roszczeń cywilnych i karnych. Często stosowanymi metodami są jednakże powództwa o zniesławienie

oraz działania dotyczące prywatności, naruszenia praw autorskich i ochrony danych⁷. SLAPP charakteryzują się nadużywaniem procesu sądowego, w tym przesadnymi lub bezpodstawnymi roszczeniami o odszkodowanie, zmienianiem lub wycofywaniem roszczeń lub pism procesowych oraz wykorzystywaniem procedur odwoławczych. Krótko mówiąc, strony skarżące w ramach SLAPP polegają na kosztach proceduralnych związanych z obroną powództwa i groźbach nieproporcjonalnych odszkodowań, aby udaremnić rzeczywiste korzystanie przez obrońcę z jego prawa do udziału w debacie publicznej⁸. W związku z tym SLAPP można rozumieć jako „karę w drodze procesu”. Z tego powodu reforma treści przepisów prawa materialnego może nie wystarczyć, aby zapobiec nadużyciom procesu prawnego.

Inną cechą SLAPP jest wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping), nazywany też „turystyką sądową”. Koszty psychologiczne międzynarodowych sporów sądowych oraz niepewność wynikająca z braku znajomości zagranicznego prawa i procedur są wykorzystywane przez strony skarżące w celu uzyskania ekonomicznej i psychologicznej przewagi nad potencjalnymi obrońcami. Dlatego też przepisy prawa prywatnego międzynarodowego mają znaczący wpływ na kulturę SLAPP w systemie prawnym.

W sierpniu 2023 r. Koalicja przeciwko SLAPP w Europie (CASE) opublikowała sprawozdanie, w którym przedstawiła dane na temat liczby SLAPP wniesionych w Europie (w państwach UE i państwach trzecich) w latach 2010–2023. W sprawozdaniu zaktualizowano wcześniejsze badania CASE i stwierdzono, że liczba spraw wzrosła z 570 w 2022 r. do 820 w 2023 r., czyli o 161⁹. W 2021 r. Business and Human Rights Resource Centre zidentyfikowało 355 powództw SLAPP wniesionych lub zainicjowanych przez podmioty biznesowe od 2015 r.¹⁰ Podobnie w 2020 r. Foreign Policy Centre (FPC) przeprowadziło globalne badanie zagrożeń dla dziennikarzy oraz stwierdziło, że groźby prawne są wszechobecne i mają największy wpływ na zdolność dziennikarzy do kontynuowania pracy reporterskiej¹¹. W tej kwestii badanie przeprowadzone niedawno przez Fundację Thomson Reuters wykazało, że 47,6 % ankietowanych stwierdziło, że im samym lub ich organizacji medialnej groźono podjęciem kroków prawnych w związku z prowadzoną przez nich działalnością dziennikarską¹². W ujęciu ogólnym badania te wskazują na niepokojący wzrost liczby zgłaszanych SLAPP zarówno w Europie, jak i na świecie.

⁷ Foreign Policy Centre, „Unsafe for scrutiny: examining the pressures faced by journalists uncovering financial crime and corruption around the world” [Brak bezpieczeństwa kontroli: badanie presji, z jaką spotykają się dziennikarze ujawniający przestępstwa finansowe i korupcję na całym świecie] (listopad 2020 r.) <<https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Unsafe-for-Scrutiny-November-2020.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.

⁸ Justin Borg Barthet i in. (nr 1).

⁹ Koalicja przeciwko SLAPP w Europie, „SLAPPs: A threat to democracy continues to grow” [SLAPP: zagrożenie dla demokracji stale rośnie] (lipiec 2023 r.) <<https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.

¹⁰ Business and Human Rights Resource Centre, „SLAPPed but not silenced: Defending Human Rights in the Face of Legal Risk” [Powództwo SLAPP, ale nie uciszony: obrona praw człowieka w obliczu ryzyka prawnego] (czerwiec 2021 r.) <https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_SLAPPs_Briefing_EN_v657.pdf> dostęp: 2 września 2023 r.

¹¹ Susan Coughtrie i Poppy Ogier, „Unsafe for scrutiny: Examining the pressures faced by journalists uncovering financial crime and corruption around the world” [Brak bezpieczeństwa kontroli: badanie presji, z jaką spotykają się dziennikarze ujawniający przestępstwa finansowe i korupcję na całym świecie] (Foreign Policy Centre, listopad 2020 r.) 3 <<https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Unsafe-for-Scrutiny-November-2020.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.

¹² Joel Simon, Carlos Lauría i Ona Flores, „Weaponizing the law: attacks on media freedom” [Prawo jako broń: ataki na wolność mediów] (Fundacja Thomson Reuters, kwiecień 2023 r.) <<https://www.trust.org/documents/weaponizing-law-attacks-media-freedom-report-2023.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.

W odpowiedzi na rosnącą świadomość na temat SLAPP jako zagrożenia dla demokracji, praworządności i praw człowieka, jurysdykcje na całym świecie zaczęły wprowadzać lub rozważać środki przeciwdziałające SLAPP. Obejmują one zmiany w ramach prawnych i regulacyjnych kierujących wolnością słowa, w szczególności zmiany w przepisach dotyczących zniesławienia, środkach proceduralnych w postaci mechanizmów wczesnego oddalenia oraz karach za nadużycie procesu prawnego i prawa.

W swojej rezolucji z 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE Parlament Europejski wezwał Komisję do zaproponowania pakietu środków mających zaradzić rosnącej liczbie SLAPP w UE, w tym reformy unijnych przepisów prawa prywatnego międzynarodowego w celu zapobiegania „turystyce zniesławienia” lub „turystyce sądowej”¹³. W kwietniu 2022 r. Komisja Europejska wprowadziła pakiet środków przeciwdziałających SLAPP¹⁴, w tym proponowaną dyrektywę w sprawie przeciwdziałania SLAPP¹⁵. Proponowana dyrektywa stanowi część europejskiego planu działania na rzecz demokracji¹⁶ i jest kontynuacją zalecenia Komisji w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej¹⁷. Wniosek ustawodawczy Komisji opiera się częściowo na ustawie modelowej zamówionej przez CASE¹⁸.

Proponowana dyrektywa opiera się na art. 81 TFUE, który przyznaje kompetencje w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych. W związku z tym do uruchomienia dyrektywy potrzebny jest element transgraniczny. Komisja proponuje interpretację skutków transgranicznych nie ograniczającą się do sytuacji, w których co najmniej jedna ze stron ma miejsce zamieszkania poza państwem członkowskim sądu rozpatrującego sprawę, ale obejmuje sytuacje, w których akt udziału w debacie publicznej dotyczy sprawy leżącej w interesie publicznym istotnej dla więcej niż jednego państwa członkowskiego, lub jeżeli powód lub podmioty powiązane wszczęły równoległe lub wcześniejsze postępowanie sądowe przeciwko tym samym lub powiązanym pozwany w innym państwie członkowskim¹⁹. Po spełnieniu tego warunku początkowego pozew musi również kwalifikować się jako „stanowiące nadużycie postępowanie sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej”. Definiuje się je jako postępowanie sądowe wszczynane w związku z debatą publiczną, które jest całkowicie lub częściowo bezpodstawne i którego głównym celem jest uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną. Przedstawiono niewyczerpujący

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego (2021/2036(INI)).

¹⁴ Komisja Europejska, „Komisja zajmuje się problemem nadużywania powództw przeciwko dziennikarzom i obrońcom praw człowieka (powództw typu SLAPP)”, komunikat prasowy (27 kwietnia 2022 r.) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_2652> dostęp: 24 października 2023 r.

¹⁵ Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), COM(2022)0177 final (zwany dalej „proponowaną dyrektywą”).

¹⁶ Komisja Europejska, „Europejski plan działania na rzecz demokracji: jak wzmocnić demokrację w UE”, komunikat prasowy (3 grudnia 2020 r.) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2250> dostęp: 20 października 2023 r.

¹⁷ Zalecenie Komisji C(2021) 6550 final z dnia 16 września 2021 r. w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej.

¹⁸ Koalicja przeciwko SLAPP w Europie, „Protecting Public Watchdogs Across the EU: A Proposal for an EU Anti-SLAPP Law” [Ochrona publicznych organizacji strażniczych w całej UE: wniosek dotyczący unijnego prawa przeciwdziałającego SLAPP] <https://www.mediadefence.org/wp-content/uploads/2021/12/Anti_SLAPP_Model_Directive-2-1.pdf> dostęp: 18 października 2023 r.

¹⁹ Proponowana dyrektywa (nr 15).

wykaz oznak nadużycia, który obejmuje nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa, istnienie wielu postępowań lub dowody na zastraszanie, nękanie lub groźby²⁰.

Jeżeli postępowanie spełnia te przesłanki, obrońca powinien mieć prawo do ubiegania się o środek ochrony prawnej. Charakter środka ochrony prawnej będzie zależał od tego, czy postępowanie było ewidentnie bezpodstawne lub stanowiło nadużycie. Wczesne oddalenie jest możliwe wyłącznie w przypadku postępowań ewidentnie bezpodstawnych. W takich przypadkach ciężar dowodu będzie spoczywał na powodzie w postępowaniu głównym i będzie polegał na udowodnieniu, że powództwo nie jest ewidentnie bezpodstawne²¹. Jeżeli powództwo główne zostanie oddalone w toku zwykłego postępowania, pozwany może w dalszym ciągu skorzystać z innych środków ochrony prawnej, jeżeli zostaną wówczas stwierdzone elementy nadużycia. Środki te są również dostępne dla osób, które pomyślnie złożyły wniosek o wczesne oddalenie, i obejmują zasądzenie pełnych kosztów²², pełne odszkodowanie za szkody materialne i niematerialne²³ oraz nałożenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar²⁴.

Uznając tendencję stron skarżących w ramach SLAPP do nadużywania przepisów prawa prywatnego międzynarodowego, proponowana dyrektywa przewiduje również mechanizmy zniechęcające do wszczynania postępowań w państwach trzecich. Jeżeli sądy państwa trzeciego wydały orzeczenie w postępowaniu, które stanowiłoby nadużycie postępowania sądowego zmierzające do stłumienia debaty publicznej, państwa członkowskie muszą odmówić uznania i wykonania tego wyroku²⁵. Ponadto osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania w państwie członkowskim może wystąpić do sądów państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, o odszkodowanie za szkody lub koszty poniesione w związku z powództwem SLAPP wniesionym przed sąd państwa trzeciego²⁶.

Po opublikowaniu proponowanej dyrektywy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię w październiku 2022 r.²⁷, a następnie w marcu 2023 r. komisja JURI Parlamentu Europejskiego sporządziła projekt sprawozdania, który został przyjęty w czerwcu 2023 r.²⁸ Ponadto w marcu 2023 r.²⁹ komisja LIBE przygotowała projekt opinii, który został przyjęty w maju 2023 r.³⁰

²⁰ Tamże, art. 3.

²¹ Tamże, art. 12.

²² Tamże, art. 14.

²³ Tamże, art. 15.

²⁴ Tamże, art. 16.

²⁵ Tamże, art. 17.

²⁶ Tamże, art. 18.

²⁷ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, „Opinia w sprawie inicjatywy przeciwko nadużyciom sądowym ukierunkowanym na dziennikarzy i obrońców praw”, SOC/734-EESC-2022.

²⁸ Parlament Europejski, projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), 2 marca 2023 r.

²⁹ PROJEKT OPINII Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Prawnej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)).

³⁰ OPINIA Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Prawnej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)).

Komisja LIBE, naszym zdaniem słusznie, określa SLAPP jako kwestię dotyczącą praw podstawowych i praworządności, wprowadzając różne poprawki mające na celu wyjaśnienie lub rozszerzenie zakresu proponowanej dyrektywy. W drodze poprawek do motywów i artykułów merytorycznych komisja zauważa podstępny charakter SLAPP wobec rządów demokratycznych i stara się jednocześnie uwzględnić pełny zakres zagrożenia. Obejmuje to między innymi uznanie w poprawkach 7–14 nieproporcjonalnego wpływu SLAPP na jednostki i grupy w warunkach gospodarczej, politycznej i społecznej asymetrii władzy. W ujęciu merytorycznym proponowane zmiany zapewniają sędziom – i oczywiście potencjalnym stronom sporu – cenne wskazówki dotyczące zakresu instrumentu i jego znaczenia dla dobrego rządzenia. Na przykład w poprawce 47 komisji LIBE sugeruje się, aby proponowana dyrektywa zawierała w definicji sprawy leżącej w interesie publicznym w art. 3 wyraźne odniesienie do „... przywłaszczenia, prania pieniędzy, wymuszenia, przymusu, molestowania seksualnego i przemocy ze względu na płeć lub innych form zastraszania lub działalności przestępczej, lub innych przestępstw kryminalnych lub administracyjnych, w tym przestępstw finansowych i przestępstw przeciwko środowisku...”. Chociaż art. 3 ust. 2 proponowanej dyrektywy ma mieć raczej charakter ilustracyjny niż wyczerpujący, na uwagę zasługuje wyraźne potwierdzenie w interesie jasności i przewidywalności spraw, które mają szczególne znaczenie dla dobrych rządów w państwach członkowskich i Unii.

11 lipca 2023 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko negocjacyjne w sprawie proponowanej dyrektywy, w dużej mierze oparte na opinii komisji LIBE³¹. W poprawkach zaproponowanych przez Parlament podkreśla się, że proponowana dyrektywa ustanawia minimalne standardy, że powinna zawierać szczegółowe odniesienia do zagrożonych SLAPP oraz że jej zakres podmiotowy nie ogranicza się do dziennikarzy i obrońców praw człowieka. Dlatego też w dużej mierze proponowane zmiany mają na celu wyjaśnienie zakresu proponowanej dyrektywy. Parlament stara się również wyjaśnić zakres przez sprecyzowanie, że skutki transgraniczne obejmują „środki tymczasowe i środki zabezpieczające, powództwa wzajemne lub inne szczególne rodzaje środków ochrony prawnej dostępne w ramach innych instrumentów”³². W poprawkach zaproponowanych przez Parlament dodano również fakty, które mogą wskazywać, że dana sprawa leży w interesie publicznym lub stanowi debatę publiczną.

Zmiany merytoryczne obejmują zmianę języka odnoszącego się do subiektywnych intencji powoda. W związku z tym Parlament proponuje zastąpienie słów „ich głównym celem jest uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną” słowami „charakteryzują się elementami wskazującymi na nadużywanie postępowania sądowego do celów innych niż rzeczywiste dochodzenie, obrona lub wykonywanie prawa, a ich głównym celem jest stanowiące nadużycie uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną”³³. Jak omówiono szerzej w części 6.2, ciągłe odwoływanie się do głównego celu może stanowić znaczny ciężar dowodu dla pozwanych, którzy są wzywani do udowodnienia celu wszczęcia powództwa przez powoda. Parlament przedstawia jednak solidniejszy i niewyczerpujący wykaz oznak nadużycia. Parlament proponuje także dodanie artykułu dotyczącego dostępu do informacji, pomocy prawnej i pomocy finansowej. Ponadto sugeruje się szerszą rolę interwenientów będących stronami trzecimi.

³¹ Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski 11 lipca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)) (zwane dalej „podejściem Parlamentu” lub „wnioskiem Parlamentu”).

³² Wniosek Parlamentu (nr 31), art. 2 ust. 1.

³³ Tamże, art. 3 ust. 1.

Jeżeli chodzi o środki ochrony prawnej, Parlament sugeruje, aby państwa członkowskie były zobowiązane do wyznaczenia terminów i zapewnienia rekompensaty pełnych kosztów zastępstwa procesowego. Wyjaśniono, że pełne odszkodowanie obejmuje zarówno szkody materialne, jak i niematerialne.

Co ważne, w odniesieniu do unijnych przepisów prawa prywatnego międzynarodowego Parlament proponuje nowy artykuł (art. 18a) stanowiący, że w przypadku powództw o zniesławienie lub innych powództw opartych na prawie cywilnym lub handlowym, które mogą stanowić powództwo na podstawie niniejszej dyrektywy, jurysdykcję miejsca zamieszkania pozwanego uznaje się za jedyną jurysdykcję właściwą, z należyтым uwzględnieniem przypadków, w których ofiary zniesławienia są osobami fizycznymi. Proponuje się kolejny nowy artykuł (art. 18c), który precyzuje, że w przypadku powództw dotyczących publikacji jako aktu udziału w debacie publicznej za prawo właściwe uznaje się prawo miejsca, dla którego publikacja jest przeznaczona. Jeżeli nie jest możliwe określenie miejsca, dla którego publikacja jest przeznaczona, prawem właściwym jest prawo miejsca sprawowania odpowiedzialności redakcyjnej lub prowadzenia odpowiedniej działalności redakcyjnej związanej z aktem udziału w debacie publicznej.

Ponadto Parlament proponuje szereg środków uzupełniających, w tym publicznie dostępny rejestr, podnoszenie świadomości i „punkt kompleksowej obsługi” dla SLAPP, w którym można uzyskać informacje na temat dostępnych zabezpieczeń, a także szkolenia dla przedstawicieli zawodów prawniczych wraz z zasadami regulującymi postępowanie przedstawicieli zawodów prawniczych.

Rada (Dyrekcja ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) zatwierdziła podejście ogólne 9 czerwca 2023 r.³⁴ Rada wydała szereg zaleceń, które ograniczają zakres proponowanej dyrektywy i środki ochrony prawnej dostępne dla podmiotów, przeciwko którym wytacza się SLAPP. W szczególności Rada usunęła definicję elementu transgranicznego zaproponowaną przez Komisję. Może to skutkować niepewnością co do znaczenia terminu kluczowego dla funkcjonowania proponowanej dyrektywy i może skutkować przyjęciem przez państwa członkowskie wąskiej definicji pojęcia transgraniczny oraz znacznym różnicowaniem zakresu środków krajowych transponujących dyrektywę UE.

Rada skreśliła przepisy dotyczące odszkodowania, proponuje zawężającą definicję spraw ewidentnie bezpodstawnych jako „tak ewidentnie bezpodstawnych, że nie ma miejsca na jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości”, oraz usuwa możliwość zaskarżenia odmowy oddalenia.

Podejście ogólne Rady zawiera również przepis stanowiący, że dyrektywa nie będzie miała wpływu na stosowanie konwencji dwustronnych lub wielostronnych zawartych przed wejściem dyrektywy w życie.

Podejście Rady faktycznie precyzuje, że dyrektywa ustanawia minimalne standardy i umożliwia państwom członkowskim zapewnienie wyższego poziomu ochrony. Odniesiono się także do przyszłego interesu publicznego, uznając, że dana sprawa może jeszcze nie leżeć w interesie publicznym, ale może to nastąpić, gdy społeczeństwo stanie się tego świadome. Jest to szczególnie przydatne do wyjaśnienia stanowiska w sprawie podjęcia kroków prawnych lub gróźb utrudniających publikację. Rada zapewnia dalsze wytyczne w sprawach leżących w interesie publicznym, w tym odniesienia do przestępstw, takich jak molestowanie seksualne.

³⁴ Rada Unii Europejskiej, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) – podejście ogólne 2022/0117 (COD) (zwane dalej „podejściem Rady” lub „wnioskiem Rady”).

Mając to na uwadze, niniejsze opracowanie ma następującą strukturę: W rozdziale 2 zdefiniowano badaną tematykę, koncentrując się na elementach składowych SLAPP – postępowaniach związanych z udziałem danej osoby w debatach publicznych w sprawach leżących w interesie publicznym (sekcja 2.1.1) oraz stosowaniu nieuczciwej taktyki procesowej (sekcja 2.1.2). W rozdziale 3 określono metodykę stosowaną do identyfikowania i przeglądu spraw SLAPP wszczętych w okresie od stycznia 2022 r. do sierpnia 2023 r. W rozdziale tym przeprowadzono przegląd baz danych i parametrów wyszukiwania zastosowanych w niniejszym opracowaniu, a także wyszczególniono kryteria i kluczowe zasoby wykorzystane do kategoryzacji i analizy zidentyfikowanych działań prawnych i gróźb prawnych. Rozdział kończy się wyszczególnieniem ograniczeń zastosowanej metodyki. Przeprowadzona przez nas analiza zidentyfikowanych działań i gróźb prawnych została przedstawiona odpowiednio w rozdziałach 4 i 5. Końcowy rozdział 6 zamyka prezentacją zaleceń dotyczących obecnych i przyszłych reakcji regulacyjnych na SLAPP w Unii Europejskiej.

2. DEFINICJE

KLUCZOWE USTALENIA

W niniejszym rozdziale zdefiniowano przedmiot przeglądu – strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej, czyli SLAPP.

SLAPP składają się z dwóch elementów i obejmują a) roszczenia prawne lub groźby podjęcia działań prawnych, które wiążą się z nadużyciem prawa procesowego lub praw, oraz b) odnoszą się do udziału w debacie publicznej w sprawie leżącej w interesie publicznym. Ponadto definicje SLAPP mogą odnosić się do celu lub zamiaru działania lub groźby prawnej, z zastrzeżeniem, aby głównym celem danego zachowania było tłumienie wolności wyrażania opinii w sprawach leżących w interesie publicznym. Jednakże odniesienie do *celu* lub *zamiaru* postępowania sądowego lub groźby może nałożyć na pozwanego dotkliwy lub niemożliwy do pokonania ciężar dowodu polegający na udowodnieniu celu wszczęcia postępowania przez powoda lub groźenia takim wszczęciem.

Sposób, w jaki ustawodawstwo definiuje „nadużycie”, „debatę publiczną” lub „sprawę leżącą w interesie publicznym”, określi zakres działań wchodzących w zakres ustawodawstwa. Na przykład debatę publiczną lub komunikat można zdefiniować szeroko w celu ochrony wypowiedzi na dowolnym forum w dowolnej sprawie budzącej zainteresowanie opinii publicznej. I przeciwnie, debatę publiczną lub komunikat można zdefiniować wąsko, aby zastosować je do konkretnych wypowiedzi, takich jak dotyczące organu rządowego i działania rozważanego przez ten organ lub komunikacji prowadzonej przez obrońców praw środowiskowych.

Drugim elementem SLAPP jest kwestia, czy zachowanie osoby inicjującej działanie prawne lub groźbę podjęcia działań prawnych wskazuje na nadużycie prawa procesowego lub praw. W ustawodawstwie przeciwdziałającym SLAPP zazwyczaj przyjmuje się jedno z dwóch podejść: pozostawienie decyzji o tym, co stanowi przejaw nadużycia, uznaniu sędziego, albo dostarczenie niewyczerpującego wykazu oznak. Takie oznaki obejmują: nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa; powagę szkody, którą poniósł lub prawdopodobnie poniesie powód; taktykę procesową zastosowaną przez powoda; koszty postępowania; istnienie wielu roszczeń wobec pozwanego lub podmiotów powiązanych; nieudzielenie w dobrej wierze odpowiedzi na wnioski o uwagi lub wyjaśnienia przed publikacją; finansowanie postępowań sądowych przez osoby trzecie; wszelkie formy zastraszania, nękania lub gróźb kierowane pod adresem pozwanego; oraz faktyczny lub potencjalny efekt mrozący względem debaty publicznej.

Jak wyjaśniono w rozdziale 3 Metodyka, informacje na temat spraw lub gróźb SLAPP zostały zebrane z istniejących zbiorów danych, z których każdy posiada własne definicje i wskaźniki SLAPP. W tych bazach danych i w ujęciu bardziej ogólnym nie ma jednolitej definicji SLAPP wynikającej z prawa krajowego, unijnego lub międzynarodowego.

Ogólnie, powództwa **SLAPP** odnoszą się do roszczeń prawnych lub groźby podjęcia działań prawnych, które wiążą się z nadużyciem prawa procesowego lub praw w związku z korzystaniem przez pozwanego z prawa do udziału w debacie publicznej w sprawie leżącej w interesie publicznym. Te działania prawne są skierowane przeciwko osobom i organizacjom korzystającym z wolności wypowiedzi w celu uczestniczenia w debacie na temat spraw leżących w interesie publicznym, zarówno w charakterze zawodowym, jak i osobistym; w niniejszym sprawozdaniu osoby te i organizacje zwane są łącznie **podmiotami społeczeństwa obywatelskiego**. Podmioty społeczeństwa

obywatelskiego obejmują między innymi dziennikarzy, obrońców praw środowiskowych i praw człowieka, naukowców oraz organizacje pozarządowe.

2.1. Definicje prawne w obowiązującym ustawodawstwie państw trzecich i ustawodawstwie modelowym

2.1.1. Udział w debatach publicznych w sprawach leżących w interesie publicznym

Ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP (tj. ustawodawstwo, które powstrzymuje nadużycia procesowe, zarządza im i kara za nie w przypadku roszczeń prawnych związanych z komunikacją w sprawach leżących w interesie publicznym) zostało przyjęte głównie w krajach, w których obowiązuje prawo precedensowe, w tym w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Australii. Ponadto szereg jurysdykcji Azji Południowo-Wschodniej³⁵ zapewnia obrońcom praw człowieka ochronę prawną, którą można scharakteryzować jako ukierunkowane środki przeciwdziałające SLAPP o ograniczonym zakresie. W Europie modelowe przepisy przygotowały Koalicja przeciwko SLAPP w Zjednoczonym Królestwie³⁶ oraz Koalicja przeciwko SLAPP w Europie³⁷, a Rada Europy opracowała projekt zalecenia³⁸. Jednakże ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP nie zostało jeszcze wprowadzone w żadnym państwie członkowskim UE.

W ustawodawstwie przeciwdziałającym SLAPP zdefiniowano wypowiedzi chronione i może ono zapewniać wąską lub szeroką ochronę podmiotom społeczeństwa obywatelskiego. Na przykład w Kalifornii zdefiniowano wypowiedzi w szeroki sposób i ochronie podlegają wypowiedzi wygłaszane na dowolnym forum w dowolnej sprawie budzącej zainteresowanie opinii publicznej³⁹. I odwrotnie, przepisy Hawajów chronią jedynie wypowiedzi dotyczące organu rządowego i działań rozważanych przez ten organ⁴⁰. W niektórych jurysdykcjach, takich jak Filipiny i Indonezja, obrońcom praw środowiskowych zapewnia się szczególną ochronę, ale odpowiednie instrumenty nie mają ogólnego zastosowania⁴¹. Podobnie w Anglii i Walii przyjęto ustawodawstwo, które zapewnia ograniczoną ochronę przed SLAPP w dziedzinie zgłaszania przestępstw finansowych⁴².

W Australii Australijskie Terytorium Stołeczne wprowadziło ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP w następstwie sprawy *Gunns 20*⁴³, która była skierowana przeciwko obrońcom praw środowiskowych.

³⁵ Maysa Zorob i Elodie Aba, „Anti-SLAPP legislation must outlaw judicial harassment of human rights defenders” [Ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP musi zakazywać sądowego nękania obrońców praw człowieka] (Business and Human Rights Resource Centre, grudzień 2021 r.) <<https://www.business-humanrights.org/en/latest/news-and-events/press-releases/2021/12/anti-slap-legislation-must-outlaw-judicial-harassment-of-human-rights-defenders/>> dostęp: 3 września 2023 r.

³⁶ Koalicja przeciwko SLAPP w Zjednoczonym Królestwie, „Model Anti-SLAPP Law” [Modelowe prawo przeciwdziałające SLAPP] <<https://www.englishpen.org/wp-content/uploads/2022/10/Model-UK-Anti-SLAPP-Law-Final-Version.pdf>> dostęp: 13 października 2023 r.

³⁷ Koalicja przeciwko SLAPP w Europie (nr 17).

³⁸ Projekt zalecenia CM/Rec(20XX)XX Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie przeciwdziałania stosowaniu SLAPP, poprawiony projekt MSI-SLP(2022)07 <<https://rm.coe.int/msi-slp-revised-draft-recommendation-on-slapps/1680abaf88>> dostęp: 30 września 2023 r.

³⁹ Kodeks Kalifornii, kodeks postępowania cywilnego – CCP § 425.16.

⁴⁰ Aby uzyskać więcej szczegółowych informacji na temat Hawajów i ustawodawstwa przeciwdziałającego SLAPP na całym świecie, zob. Evan Brander i James L Turk, „Global Anti-SLAPP Ratings: assessing the strength of Anti-SLAPP laws” [Globalne oceny przeciwdziałania SLAPP: ocena siły przepisów przeciwdziałających SLAPP] (Centre for Freedom of Expression, Toronto Metropolitan University, marzec 2023 r.) <https://cfe.torontomu.ca/publications/global-anti-slap-ratings-assessing-strength-anti-slap-laws/> dostęp: 2 września 2023 r.

⁴¹ Maysa Zorob i Elodie Aba (nr 34).

⁴² Ustawa o przestępstwach gospodarczych i przejrzystości korporacyjnej z 2023 r.

⁴³ *Gunns przeciwko Marr i Ors*, Sąd Najwyższy Wiktorii 9575 z 2004 r.

W ustawie o ochronie debaty publicznej (2008)⁴⁴ przyjęto wąską definicję SLAPP, wymagającą dowodu „niewłaściwego zamiaru” (np. gdy roszczenie zostało wniesione w celu zniechęcenia do debaty publicznej). Odniesienie do *celu* lub *zamiaru* postępowania sądowego lub groźby może nałożyć na pozwanego dotkliwy lub niemożliwy do pokonania ciężar dowodu polegający na udowodnieniu, że postępowanie sądowe zostało wszczęte lub było przedmiotem groźby w celu ograniczenia debaty publicznej w sprawie leżącej w interesie publicznym. Przez wskazanie na cel lub zamiar definicja odnosi się do intencji powoda. Biorąc pod uwagę, że SLAPP może czasami obejmować uzasadnione lub częściowo uzasadnione roszczenie, może być to problematyczne. Takie uzasadnione lub częściowo uzasadnione roszczenia mogą w dalszym ciągu stanowić SLAPP ze względu na zastosowaną taktykę procesową, opisaną szerzej w rozdziale 6.

W proponowanej dyrektywie podobnie położono nacisk na główny cel postępowania i zdefiniowano stanowiące nadużycie postępowania sądowe zmierzające do stłumienia debaty publicznej jako „postępowania sądowe wszczynane w związku z debatą publiczną, które są w całości lub częściowo bezpodstawne, a ich *głównym celem* jest uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną” (podkreślenie własne)⁴⁵.

W proponowanej dyrektywie zdefiniowano debatę publiczną w sprawach leżących w interesie publicznym jako dowolne oświadczenie lub działanie osoby fizycznej lub prawnej wyrażone lub zrealizowane w ramach wykonywania prawa do wolności wypowiedzi w odniesieniu do wszelkich kwestii, które mają wpływ na społeczeństwo w takim stopniu, że mogą one z uzasadnionych względów wzbudzić jego zainteresowanie. Art. 3 projektu dyrektywy zawiera niewyczerpujący wykaz kwestii, które mogą leżeć w interesie publicznym, obejmujący zdrowie publiczne, bezpieczeństwo, środowisko, klimat lub korzystanie z praw podstawowych, działalność osoby lub podmiotu na oczach opinii publicznej, kwestie rozpatrywane publicznie lub poddawane kontroli przez organ rządowy, zarzuty dotyczące korupcji, oszustwa lub działalności przestępczej lub działania mające na celu zwalczanie dezinformacji⁴⁶.

2.1.2. Oznaki nadużycia

Drugim elementem SLAPP jest kwestia, czy zachowanie osoby inicjującej działanie prawne lub groźbę podjęcia działań prawnych wskazuje na nadużycie prawa procesowego lub praw. Wiele jurysdykcji prawa precedensowego pozostawiło ocenę tego, co stanowi oznakę nadużycia, uznaniu sądu. Na przykład ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP w Kolumbii Brytyjskiej⁴⁷ i Ontario⁴⁸ było krytykowane za zapewnienie sądom niewielkich wskazówek dotyczących charakterystyki SLAPP. Przepisy definiują „wypowiedź”, ale nie „sprawę leżącą w interesie publicznym”. Nie przedstawiono również definicji tego, co odróżnia stanowiące nadużycie postępowanie sądowe od postępowania zgodnego z prawem, obejmującego komunikację w kwestii leżącej w interesie publicznym. Chociaż może to zapewnić swobodę uznania, może również zachęcać do konserwatywnego podejścia do definiowania SLAPP; zwłaszcza że nie ma wzmianki o tym, że prawo to należy interpretować szeroko⁴⁹. W sądach kanadyjskich pojawiły się mieszane poglądy na temat wpływu wskaźnika SLAPP na ocenę

⁴⁴ Ustawa o ochronie debaty publicznej z 2008 r.

⁴⁵ Proponowana dyrektywa (nr 15), art. 3 ust. 3.

⁴⁶ Tamże, art. 3 ust. 2.

⁴⁷ Ustawa o ochronie debaty publicznej [SBC 2019].

⁴⁸ Ustawa o ochronie debaty publicznej (2015, S.). 2015, c23 – ustawa 52.

⁴⁹ Evan Brander i James L Turk (nr 40).

środków przeciwdziałających SLAPP⁵⁰. Natomiast w art. 54.1 kodeksu postępowania cywilnego Quebecu⁵¹ wymieniono szereg przejawów nadużycia, do których zalicza się nadmierne lub nieuzasadnione stosowanie procedur, które wyrządza krzywdę innej osobie, udaremnia cele sprawiedliwości lub ogranicza wolność wypowiedzi w debacie publicznej.

W modelowej unijnej dyrektywie CASE i modelowej ustawie Koalicji przeciwko SLAPP w Zjednoczonym Królestwie wymieniono niewyczerpujące oznaki nadużycia w postępowaniu sądowym i obejmują one nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa; powagę szkody, którą poniósł lub prawdopodobnie poniesie powód; taktykę procesową zastosowaną przez powoda; koszty postępowania; istnienie wielu roszczeń wobec pozwanego lub podmiotów powiązanych; nieudzielenie w dobrej wierze odpowiedzi na wnioski o uwagi lub wyjaśnienia przed publikacją; finansowanie postępowań sądowych przez osoby trzecie; wszelkie formy zastraszania, nękania lub groźb kierowane pod adresem pozwanego; oraz faktyczny lub potencjalny efekt mrozący względem debaty publicznej.

Art. 3 ust. 3 proponowanej dyrektywy zawiera niewyczerpujący wykaz oznak, w tym nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa lub jego części, fakt wszczęcia przez powoda lub podmioty powiązane wielu postępowań w związku z podobnymi sprawami lub zastraszanie, nękanie lub groźby ze strony powoda lub jego przedstawicieli.

Ponadto w sprawozdaniu Foreign Policy Centre (FPC) z 2022 r. na temat SLAPP w Zjednoczonym Królestwie podkreślono, że kluczową cechą SLAPP jest poważna nierównowaga sił między powodem a pozwanym. FPC zauważa ponadto, że kluczową taktyką w ramach SLAPP jest atakowanie pojedynczych osób⁵². Nasze ustalenia potwierdzają tę tezę.

⁵⁰ Hillary Young, „Canadian Anti-SLAPP Laws in Action” [Kanadyjskie przepisy przeciwdziałające SLAPP w działaniu] (2022 r.) 100:2 Canadian Bar Review 186, 203.

⁵¹ Rozdział C-25 kodeksu postępowania cywilnego.

⁵² Susan Coughtrie, „»London Calling«: The issue of legal intimidation and SLAPPs against media emanating from the United Kingdom” [„London Calling”: kwestia zastraszania prawnego i SLAPP wobec mediów pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa] (Foreign Policy Centre, kwiecień 2022 r.) < <https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2022/04/London-Calling-Publication-February-2023.pdf> > dostęp: 2 września 2023 r.

3. METODYKA

KLUCZOWE USTALENIA

W niniejszym rozdziale przedstawiono metodykę zastosowaną w niniejszym sprawozdaniu oraz ograniczenia związane z tym podejściem metodycznym.

Niniejsze opracowanie opiera się na przeglądzie zbiorów danych monitorujących działania i groźby prawne wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Opiera się ono przede wszystkim na trzech bazach danych: Platformie Bezpieczeństwa Dziennikarzy Rady Europy, Mapping Media Freedom oraz bazie danych dotyczących SLAPP Business and Human Rights Resource Centre. Ponadto uwzględniono sprawozdania Koalicji przeciwko SLAPP w Europie, odnieśliśmy się także do artykułów prasowych, w których donoszono o działaniach prawnych lub groźbach podjęcia działań prawnych przeciwko podmiotom społeczeństwa obywatelskiego. Parametry wyszukiwania dotyczyły działań lub groźb prawnych zainicjowanych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. w państwach członkowskich Unii Europejskiej wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wypowiadających się w sprawach leżących w interesie publicznym, które obejmowały co najmniej jedną oznakę nadużycia.

Zidentyfikowane sprawy zostały sklasyfikowane na podstawie dziewięciu czynników: profil powoda, profil pozwanego, jurysdykcja, w której wszczęto postępowanie, rodzaj roszczenia prawnego, interes publiczny, zastosowana taktyka procesowa, obecność elementu europejskiego, obecność elementu międzynarodowego oraz ewentualny element transgraniczny sprawy.

Ustalenia podlegają szeregowi ograniczeń. Po pierwsze i co najważniejsze, nie jest możliwe uchwycenie pełnego zakresu zjawiska SLAPP, ponieważ powodowie dążą do rozstrzygnięcia spraw na etapie przedprocesowym, bez kontroli publicznej. Wynika z tego, że nasza analiza może odnosić się jedynie do zgłoszonej części SLAPP. Ponadto wykorzystywane dane pochodzą z istniejących baz danych, w których przyjęto różne metodyki i definicje SLAPP. Niektóre z tych baz danych opierają się na zgłoszeniach rzekomych ofiar SLAPP, dwie z nich koncentrują się wyłącznie na wolności mediów i bezpieczeństwie dziennikarzy, z wyłączeniem innych celów SLAPP, a trzecia baza danych monitoruje SLAPP inicjowane przez podmioty biznesowe. W rezultacie dane zaprezentowane w niniejszym opracowaniu nie stanowią kompleksowego kompendium działań lub groźb prawnych zainicjowanych od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wypowiadających się w sprawach leżących w interesie publicznym. Opracowanie stanowi raczej obraz obecnego stanu naszej wiedzy na temat problemu SLAPP w Unii Europejskiej w tym wyodrębnionym okresie.

Informacje dotyczące ilościowego określenia żądanego odszkodowania nie były stale dostępne, w związku z czym należy podchodzić do tych ustaleń z ostrożnością i szukać dalszych informacji w tej kwestii. Co więcej, autorzy nie są w stanie określić, czy wysokość wnioskowanego odszkodowania jest w ujęciu ogólnym nadmierna; nadmierne odszkodowania uwzględniono jedynie wówczas, gdy zostało to wspomniane w zgłoszeniu sprawy w bazie danych.

Dane były analizowane w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) oraz sprawozdanie UE na temat praworządności. Ponadto uwzględniono zalecenia i publikacje Rady Europy i Unii Europejskiej, a także komentarze akademickie i eksperckie na temat SLAPP w Europie i na świecie.

3.1. Gromadzenie danych

Opracowanie to opiera się na przeglądzie zbiorów danych monitorujących SLAPP. Bazowaliśmy na trzech bazach danych: Platformie Bezpieczeństwa Dziennikarzy Rady Europy, Mapping Media Freedom oraz bazie danych dotyczących SLAPP Business and Human Rights Resource Centre. Ponadto uwzględniono sprawozdania Koalicji przeciwko SLAPP w Europie, a nasza analiza odnosi się także do artykułów prasowych, w których donoszono o działaniach prawnych lub groźbach podjęcia działań prawnych przeciwko podmiotom społeczeństwa obywatelskiego. Parametry wyszukiwania dotyczyły działań prawnych lub gróźb zainicjowanych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego komunikujących się w sprawach leżących w interesie publicznym, które obejmowały co najmniej jedną oznakę nadużycia opisaną w sekcji 2.1.2 powyżej.

3.2. Bazy danych

Platforma Bezpieczeństwa Dziennikarzy Rady Europy donosi o poważnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa dziennikarzy i wolności mediów w Europie. Platforma publikuje alerty od 15 międzynarodowych organizacji pozarządowych i stowarzyszeń dziennikarzy współpracujących z platformą. Alerty są publikowane zgodnie z procesami i standardami weryfikacji organizacji publikującej. Alerty muszą odnosić się do poważnych obaw dotyczących wolności mediów, domniemanego zagrożenia lub naruszenia art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka w jednym z 46 państw członkowskich Rady Europy, opierać się na wiarygodnych informacjach i faktach oraz być publikowane za zgodą osoby lub osób wskazanych w alercie (jeżeli nie są one już dostępne publicznie).

Mapping Media Freedom dokumentuje nadużycia prawne wobec dziennikarzy i mediów. Mapping Media Freedom gromadzi informacje za pośrednictwem sieci medialnych i samodzielnych zgłoszeń oraz korzysta z narzędzia AI, które automatycznie wykrywa naruszenia zgłaszane na Twitterze lub w mediach. Alerty są następnie weryfikowane przez sieć ekspertów. Mapping Media Freedom nie prezentuje definicji prawnej dokuczliwych procesów sądowych i gróźb wszczęcia postępowania przeciwko dziennikarzom, zauważa jednak, że odpowiednie pozwy i postępowania obejmują zarówno procesy cywilne, jak i karne, w których dziennikarze są pozywani przez wpływowe lub zamożne osoby w celu uciszenia dziennikarstwa uzasadnionego interesem publicznym i raportowania śledczego⁵³.

Business and Human Rights Resource Centre (BHRRC) uruchomiło niedawno bazę danych służącą do gromadzenia informacji na temat powództw SLAPP wniesionych lub zainicjowanych przez podmioty biznesowe na całym świecie. BHRRC klasyfikuje SLAPP jako powództwo, które:

- zostało wniesione lub zainicjowane przez stronę prywatną (taką jak przedsiębiorstwo, właściciel przedsiębiorstwa lub pracownicy przedsiębiorstwa);
- koncentruje się na aktach udziału w debacie publicznej związanych (ale nie wyłącznie) z prawami człowieka, sprawiedliwością społeczną i ochroną środowiska, łącznie z krytyką publiczną lub kampaniami opozycji. Debata publiczna może obejmować szereg działań, od pokojowych protestów po pisanie blogów – z założeniem, że leży to w interesie publicznym;
- nastąpiło po tym, jak obrońca lub organizacja wyrazili krytykę działalności gospodarczej powoda poprzez publikację sprawozdania, zamieszczenie wpisu w mediach społecznościowych, udział w wydarzeniu lub wywiadzie, rozpoczęcie kampanii, zorganizowanie demonstracji lub inne pokojowe środki⁵⁴.

⁵³ Mapping Media Freedom, „Monitoring Report 2022” [Raport monitorujący 2022] (2022 r.) < <https://www.mappingmediafreedom.org/wp-content/uploads/2023/02/MFRR-Monitoring-Report-2022.pdf> > dostęp: 1 sierpnia 2023 r.

⁵⁴ Business and Human Rights Resource Centre (nr 10) 29–30.

BHRRC wykorzystuje również wskaźniki niewłaściwego celu opracowane przez Greenpeace International:

- Żądane środki ochrony prawnej są agresywne lub nieproporcjonalne do postępowania będącego przedmiotem pozwu lub sankcje są dotkliwe (np. wysoka kwota odszkodowania pieniężnego lub długie kary pozbawienia wolności).
- Powód podejmuje działania proceduralne, które wydają się mieć na celu przeciągnięcie sprawy.
- Wydaje się, że powód wykorzystuje swoją przewagę ekonomiczną, aby wyrzucić presję na pozwanego.
- Pozew skierowany jest zarówno wobec osób fizycznych, jak i organizacji, dla których te osoby pracują.
- Przywołana argumentacja jest bezpodstawna pod względem faktycznym lub prawnym.
- Powód wykorzystuje proces sądowy do nękania zewnętrznych krytyków (np. poprzez proces wykrywania).
- Pozew wydaje się stanowić część szerszego przestępstwa związanego z public relations, którego celem jest odwet, znęcanie się lub zastraszanie krytyków.
- Powód korporacyjny stosował w przeszłości SLAPP lub zastraszanie prawne⁵⁵.

3.3. Analiza danych

Zidentyfikowane sprawy zostały sklasyfikowane na podstawie dziewięciu czynników:

- **profil powoda**
- **profil pozwanego**
- **dystrybucja jurysdykcyjna:** kategoria ta odnosi się do jurysdykcji, w której wszczęto postępowanie;
- **rodzaje roszczeń prawnych:** kategoria ta odnosi się do podstawy powództwa dochodzonego przeciwko pozwanemu;
- **powiązany interes publiczny:** kategorię tę rozumiano szeroko i zgodnie z art. 3 proponowanej dyrektywy jako oznaczającą każdą sprawę, która ma wpływ na społeczeństwo w takim stopniu, że może ona z uzasadnionych względów wzbudzić jego zainteresowanie;
- **zastosowana taktyka procesowa:** kategoria ta obejmuje strategię postępowania sądowego, które mogą wskazywać na nadużycie procesu prawnego lub prawa;
- **obecny element międzynarodowy:** kategoria ta została oceniona na podstawie tego, czy komunikacja związana z działalnością gospodarczą lub polityczną w państwie trzecim, związaną ze sprawą leżącą w interesie publicznym mającą znaczenie dla rządów państwa trzeciego, dotyczyła osoby prawnej lub fizycznej mającej miejsce zamieszkania w państwie trzecim, lub była związana z funkcjonowaniem międzynarodowego porządku gospodarczego lub politycznego;
- **obecny element europejski:** kategorię tę oceniano na podstawie tego, czy komunikacja będąca przedmiotem analizy w danej sprawie zawiera element europejski; rozważono, czy informacje dotyczą zarządzania UE, w tym zobowiązania UE do zapewnienia, aby jej państwa członkowskie przestrzegały wartości zapisanych w art. 2 TUE oraz wskaźników stosowanych do

⁵⁵ Tamże.

oceny przestrzegania praworządności w oparciu o metodykę sprawozdań na temat praworządności. Ponadto odniesiono się do obszarów, w których UE posiada kompetencje wyłączne lub dzielone na mocy art. 3, 4 i 6 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Należą do nich funkcjonowanie rynku wewnętrznego, aspekty polityki społecznej, rolnictwo i rybołówstwo, środowisko, ochrona konsumentów, transport, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz niektóre kwestie zdrowia publicznego;

- **element transgraniczny:** kategorię tę oceniano w oparciu o podstawy jurysdykcji określone w rozporządzeniu Bruksela I bis⁵⁶. Zgodnie z ogólną zasadą dotyczącą jurysdykcji⁵⁷ zawartą w rozporządzeniu Bruksela oraz w przypadku braku porozumienia dotyczącego jurysdykcji między stronami, pozwani w sprawach cywilnych i handlowych są pozywani w swoim miejscu zamieszkania. Ponadto w sprawach dotyczących deliktu lub czynu niedozwolonego powód może wytoczyć powództwo także w miejscu, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, tj. w którym szkoda powstała lub była odczuwana. Na tej podstawie rozważyliśmy, czy w oparciu o istniejące fakty:
 - a. miejsca zamieszkania pozwanego i powoda są różne;
 - b. miejsce zamieszkania pozwanego jest inne niż siedziba sądu, do którego wniesiono sprawę;
 - c. miejsce, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę (w którym szkoda powstała lub była odczuwana) jest inne niż miejsce zamieszkania pozwanego lub powoda lub siedziba sądu, do którego wniesiono sprawę.

Analizując, czy spełniony jest jeden z tych trzech warunków, poddano ocenie stan faktyczny sprawy, a nie charakterystykę konkretnego wnoszonego roszczenia. Potencjał przedmiotu, który może stanowić podstawę roszczenia transgranicznego w rozumieniu unijnego prawa prywatnego międzynarodowego, wystarcza do podjęcia działania lub groźby prawnej w ramach tej kategorii. Ponadto nie jesteśmy w stanie ocenić, czy roszczenie jest powiązane z inną jurysdykcją na podstawie umowy dotyczącej wyboru sądu lub wyboru prawa właściwego, ani czy istnieją jakiegokolwiek inne wielonarodowe czynniki łączące wynikające ze stosunków umownych między stronami. W związku z tym nasza definicja transgraniczności nie obejmuje wszystkich spraw, które mogłyby podlegać wybranym przepisom jurysdykcyjnym zawartym w rozporządzeniu Bruksela I bis, ale ogranicza się do podstaw jurysdykcji, które są najbardziej istotne dla roszczeń pozaumownych.

Dane są zazwyczaj przedstawiane jako odsetek wszystkich spraw. Jednakże 44,7 % wszystkich spraw dotyczyło wielu osób objętych powództwem (co szczegółowo opisano w części 4.6 dotyczącej taktik procesowych). Dlatego też, aby właściwie uwzględnić profil pozwanych, dane w części 4.6 przedstawiono jako odsetek wszystkich osób objętych powództwem.

W całej analizie odniesiono się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), w szczególności do art. 10 dotyczącego wolności wypowiedzi. Odniesienie do ETPC zapewnia kontekst dotyczący swobody przyznanej poszczególnym podmiotom i wypowiedzi w interesie publicznym, a także równowagi między wolnością wypowiedzi a innymi podstawowymi prawami człowieka. Na poziomie unijnym odpowiednie postanowienia zawarte są w Traktacie o Unii Europejskiej oraz Karcie Praw Podstawowych UE, która na mocy art. 6 TUE ma status prawny traktatów UE. Artykuł 6 ust. 3 TUE stanowi ponadto, że „prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom

⁵⁶ Bruksela I bis (nr 3).

⁵⁷ Tamże, art. 4.

członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Postanowienia Karty UE są poparte art. 2 i art. 10 ust. 3 TUE, które zapewniają ochronę uczestnictwa w życiu demokratycznym.

Karta UE przewiduje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), wolności wypowiedzi i informacji, co obejmuje poszanowanie wolności i pluralizmu mediów (art. 11), a także do skutecznego środka ochrony prawnej i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47). Na mocy art. 52 ust. 3 Karty UE powyższym prawom należy nadać znaczenie i zakres, które są takie same jak w przypadku praw przyznanych przez EKPC.

Zarówno art. 10 (EKPC), jak i art. 11 (Karta UE) wymagają, aby wszelkie ograniczenia wolności wypowiedzi były przewidziane przez prawo, niezbędne w społeczeństwie demokratycznym i wprowadzane w dążeniu do uzasadnionych celów określonych w art. 10 ust. 2 EKPC (tj. bezpieczeństwo państwowe, integralność terytorialna lub bezpieczeństwo publiczne, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia lub praw innych osób, ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej). Konwencja nakłada także na umawiające się państwa obowiązek pozytywny zapewnienia ochrony wolności i pluralizmu mediów oraz stworzenia środowiska sprzyjającego uczestnictwu w debacie publicznej⁵⁸.

W orzecznictwie ETPC wskazuje się ponadto, że wolność wypowiedzi stanowi jeden z podstawowych fundamentów demokratycznego społeczeństwa oraz że chroni ona co do zasady nie tylko „informacje” lub „idee” które są przychylnie przyjmowane lub uznawane za nieobraźliwe lub obojętne, ale także te, które urażają, szokują lub wywołują niepokój w państwie lub jakiegokolwiek części społeczeństwa⁵⁹. Wyjaśniono również, że „w społeczeństwie demokratycznym nawet małe i nieformalne grupy prowadzące kampanie [...] muszą mieć możliwość skutecznego prowadzenia działalności” oraz że „ważny interes publiczny wymaga umożliwienia takim grupom i jednostkom spoza głównego nurtu udziału w publicznej debacie przez rozpowszechnianie informacji i idei w sprawach leżących w interesie publicznym”⁶⁰.

W odniesieniu do wolności mediów Trybunał w Strasburgu zawiesił poprzeczkę bardzo wysoko w kwestii uzasadniania ingerencji w wolność wypowiedzi w sprawach leżących w interesie publicznym⁶¹. Ochronę tę rozszerzono na obrońców praw człowieka⁶², naukowców⁶³, organizacje pozarządowe i sygnalistów⁶⁴. Ingerencja musi być proporcjonalna i nie może ograniczać wolności wypowiedzi umożliwiającej dostęp do spraw leżących w interesie publicznym i budzących zainteresowanie opinii publicznej. Trybunał stwierdził, że korzystanie z wolności wypowiedzi, które jest równoznaczne z debatą o znaczeniu publicznym, może mieć pierwszeństwo przed prawem do dobrego imienia⁶⁵, w przypadku gdy prasa spełniła swoją rolę w dobrej wierze i z należytą starannością⁶⁶. Ponadto istnieje zasadnicza różnica między zwykłym zgłaszaniem szczegółów życia prywatnego danej osoby a zgłaszaniem faktów, które mogłyby zapewnić wkład w szerszą debatę⁶⁷. Trybunał stwierdził również,

⁵⁸ *Jafarov przeciwko Azerbejdżanowi* (2017) 64 EHRR 13.

⁵⁹ *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 5493/72) [49].

⁶⁰ *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 68416/01) [89].

⁶¹ *Stoll przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 69698/01) [102].

⁶² *Taner Kılıç przeciwko Turcji (nr 2)* (skarga nr 208/18).

⁶³ *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* (skarga nr 18030/11).

⁶⁴ *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 48876/08).

⁶⁵ *Couderac i Hachette Filipacchi Associés przeciwko Francji* (skarga nr 40454/07).

⁶⁶ *Matter przeciwko Turcji* (skarga nr 54997/08).

⁶⁷ *Von Hannover przeciwko Niemcom (nr 2)* (wnioski nr 40660/08 i 60641/08).

że przyznanie odszkodowania może stanowić bezprawną ingerencję w wolność wypowiedzi. W przypadku *Independent Newspapers (Ireland) Ltd*⁶⁸ Trybunał orzekł, że przyznane nieprzewidywalnie wysokie odszkodowania mogą mieć efekt mrozący względem wolności mediów i stanowić naruszenie wolności wypowiedzi. Skutkiem netto orzecznictwa jest uznanie, że prasa i media odgrywają kluczową rolę w społeczeństwie demokratycznym, gdyż zapewniają rozpowszechnianie informacji w sprawach mających znaczenie publiczne, oraz że każde państwo ingerujące w wolną prasę stanie przed wysoko zawieszoną poprzeczką dla uzasadnienia tej ingerencji.

W prawo do wolności wypowiedzi można zgodnie z prawem ingerować w celu ochrony dobrego imienia osób fizycznych i prawnych lub praw innych osób, gwarantowanych przez art. 8 EKPC dotyczący prawa do życia prywatnego i rodzinnego. Jednakże zastosowane środki muszą być proporcjonalne i interpretowane w sposób ścisły, a potrzebę wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń należy wykazać w sposób przekonujący. Trybunał określił niewyczerpujący wykaz zasad, którymi musi się kierować przy ocenie, czy ingerencja w tę dziedzinę była konieczna, obejmujący wkład w debatę w sprawach leżących w interesie publicznym; stopień, w jakim dana osoba jest publicznie znana; temat relacji; wcześniejsze zachowanie osoby, której sprawa dotyczy; oraz treść, formę i konsekwencje publikacji⁶⁹. Trybunał zbada także sposób pozyskania informacji i jej prawdziwość oraz surowość kary nałożonej na dziennikarzy lub wydawców⁷⁰.

Oprócz uwzględnienia orzecznictwa ETPC, przy tworzeniu niniejszego opracowania wykorzystano także sprawozdania na temat praworządności sporządzone ramach unijnego mechanizmu praworządności, aby zidentyfikować sposób wyrażania wspólnych wartości ujętych w odpowiednich zaleceniach. Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) ustanawia praworządność i demokrację jako wspólne wartości dla wszystkich państw członkowskich UE. Jeżeli istnieje ryzyko wobec jednej z wartości określonych w art. 2 TUE, art. 7 TUE upoważnia Radę Unii Europejskiej do wydania zaleceń dla państwa członkowskiego, w którym występuje ryzyko. Mechanizm praworządności ustanowiono w 2014 r., aby zainicjować dialog na temat praworządności między instytucjami UE, państwami członkowskimi, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami. Sprawozdanie na temat praworządności stanowi podstawę procesu dialogu i obejmuje cztery filary: system wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi. Sprawozdania na temat praworządności są publikowane co roku i opierają się na ocenie jakościowej przeprowadzanej przez Komisję. Sieć krajowych punktów kontaktowych na rzecz praworządności, państwa członkowskie i inne zainteresowane strony wnoszą wkład w sprawozdania. Komisja przedstawia również roczne sprawozdanie na temat niezależności, jakości i skuteczności krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości, zaś Eurobarometr monitoruje opinię publiczną w Unii Europejskiej w kwestiach związanych z Unią Europejską, a także postawy w kwestiach o charakterze politycznym lub społecznym.

Ponadto uwzględniono zalecenia i publikacje Rady Europy i Unii Europejskiej, a także komentarze akademickie i eksperckie na temat SLAPP w Europie i na świecie.

3.4. Ograniczenia

Ustalenia podlegają szeregowi ograniczeń. Po pierwsze i co najważniejsze, nie jest możliwe uchwycenie pełnego zakresu zjawiska SLAPP, ponieważ powodowie dążą do rozstrzygnięcia spraw na

⁶⁸ *Independent Newspapers (Ireland) Limited przeciwko Irlandii* (skarga nr 28199/15).

⁶⁹ *Couderac i Hachette Filipacchi Associés przeciwko Francji* (nr 65).

⁷⁰ Tamże.

etapie przedprocesowym, bez kontroli publicznej. Wynika z tego, że nasza analiza może odnosić się jedynie do zgłoszonej części SLAPP. Ponadto wykorzystywane dane pochodzą z istniejących baz danych, w których przyjęto różne metodyki i definicje SLAPP. Niektóre z tych baz danych opierają się na zgłoszeniach rzekomych ofiar SLAPP, dwie z nich koncentrują się wyłącznie na wolności mediów i bezpieczeństwie dziennikarzy, z wyłączeniem innych celów SLAPP, a trzecia baza danych monitoruje SLAPP inicjowane przez podmioty biznesowe. W rezultacie dane zaprezentowane w niniejszym opracowaniu nie stanowią kompleksowego kompendium działań lub gróźb prawnych zainicjowanych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. wobec podmiotów społeczeństwa obywatelskiego wypowiadających się w sprawach leżących w interesie publicznym. Opracowanie stanowi raczej obraz obecnego stanu naszej wiedzy na temat problemu SLAPP w Unii Europejskiej w tym wyodrębnionym okresie.

Ponadto informacje dotyczące ilościowego określenia żądanego odszkodowania nie były systematycznie dostępne, w związku z czym należy podchodzić do tych ustaleń z ostrożnością i szukać dalszych informacji na ten temat. Co więcej, autorzy nie są w stanie określić, czy wysokość odszkodowania jest w ujęciu ogólnym nadmierna; nadmierne odszkodowania uwzględniono jedynie wówczas, gdy zostało to wspomniane w zgłoszeniu sprawy w bazie danych.

4. ANALIZA DZIAŁAŃ PRAWNYCH

KLUCZOWE USTALENIA

W niniejszym rozdziale przedstawiono ustalenia dotyczące działań prawnych wszczętych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. w Unii Europejskiej. Na podstawie przeszukanych baz danych zidentyfikowano 47 postępowań sądowych przeciwko 102 pozwany. Powodami byli najczęściej działacze polityczni i urzędnicy publiczni, którzy stanowili 42,6 % wszystkich powodów, a następnie przedsiębiorstwa (21,3 %), przedstawiciele zawodów prawniczych (10,7 %), inne osoby fizyczne (8,5 %), społeczeństwo obywatelskie (6,4 %), partie polityczne (4,2 %), samorządy lokalne (4,2 %) i państwa (2,1 %).

Choć zidentyfikowano 47 spraw, dotyczyły one łącznie 102 pozwanych. Większość pozwanych stanowili dziennikarze indywidualni (44,1 %). Media stanowiły 28,4 % pozwanych, a redaktorzy naczelni lub dyrektorzy środków przekazu – 7,8 %. Organizacje pozarządowe stanowiły 13,7 %, pozwanych, przy czym jedna sprawa dotyczyła 14 organizacji pozarządowych. Pozostałą część pozwanych stanowili wydawcy (3 %), a następnie aktywiści (1 %), źródła dziennikarskie (1 %) i inne osoby fizyczne (1 %).

Najwięcej spraw odnotowano we Włoszech – 25,5 % ogółu spraw. Hiszpania (17 %) i Grecja (12,8 %) odnotowały odpowiednio drugą i trzecią największą liczbę spraw. We Francji i Bułgarii odnotowano po 10,6 % spraw. Pozostałą część spraw wniesiono w Irlandii (6,4 %), Polsce (4,3 %), Chorwacji (4,3 %), Austrii (4,3 %), Słowacji (2,1 %) i na Węgrzech (2,1 %).

Najwięcej roszczeń opierało się na przepisach cywilnych o zniesławieniu (74,5 % ogółu spraw), następnie przepisach karnych o zniesławieniu (14,9 %), dotyczyło przestępstw polegających na obrazie uczuć religijnych (6,3 %), naruszeniach tajemnicy przedsiębiorstwa (2,1 %), naruszeniach prywatności (2,1 %) i nieprzyzwoitości karnej (2,1 %) oraz przestępstw z nienawiści (2,1 %).

W 47 zidentyfikowanych sprawach komunikacja dotyczyła ponad 80 kwestii leżących w interesie publicznym, w tym korupcji (40,4 %), zamówień publicznych (2,1 %), wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i systemu prawnego (23,4 %), praw pracowniczych (6,4 %), mieszkalnictwa socjalnego (2,1 %), migracji (8,5 %), podatków (4,3 %), przestępczości zorganizowanej (12,8 %), przestępczości finansowej (12,8 %), stosunków międzynarodowych (14,9 %), pluralizmu mediów (2,1 %), prywatności (6,4 %), cyberprzestępczości (2,1 %), ubezpieczeń (2,1 %), zdrowia (2,1 %), dezinformacji (2,1 %), środowiska (8,5 %), obrony i bezpieczeństwa (8,5 %), komentarzy politycznych o charakterze satyrycznym (2,1 %) oraz przestępstw międzynarodowych (12,8 %).

Zidentyfikowano pięć taktyk procesowych: wiele powództw, wiele osób objętych powództwem, ukierunkowanie na pojedynczą osobę, nadmierne odszkodowania i roszczenia o odszkodowanie za szkody moralne. 74,5 % spraw dotyczyło pojedynczej osoby, 44,7 % spraw dotyczyło wielu osób fizycznych lub prawnych, a 10,6 % obejmowało wiele powództw odnoszących się do tej samej sprawy leżącej w interesie publicznym. W 4,3 % spraw dochodzono odszkodowań za szkody moralne. W 10,6 % spraw dochodzono nadmiernych odszkodowań.

85 % wszystkich spraw obejmowało element europejski. Kwestie sklasyfikowane jako element europejski obejmowały przeciwdziałanie praniu pieniędzy, stosunki UE–Rosja, niewłaściwe wykorzystanie dotacji UE, cyberbezpieczeństwo, migrację, ekstradycję, dostęp do strefy euro, przestępczość zorganizowaną i handel narkotykami.

44,6 % wszystkich spraw obejmowało element międzynarodowy. Sprawy sklasyfikowane jako zawierające element międzynarodowy obejmowały stosunki UE–Rosja, pracowników o nieuregulowanym statusie, ekstradycję, przestępczość zorganizowaną, międzynarodowy handel narkotykami, uprowadzenia za granicę, pranie pieniędzy, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości.

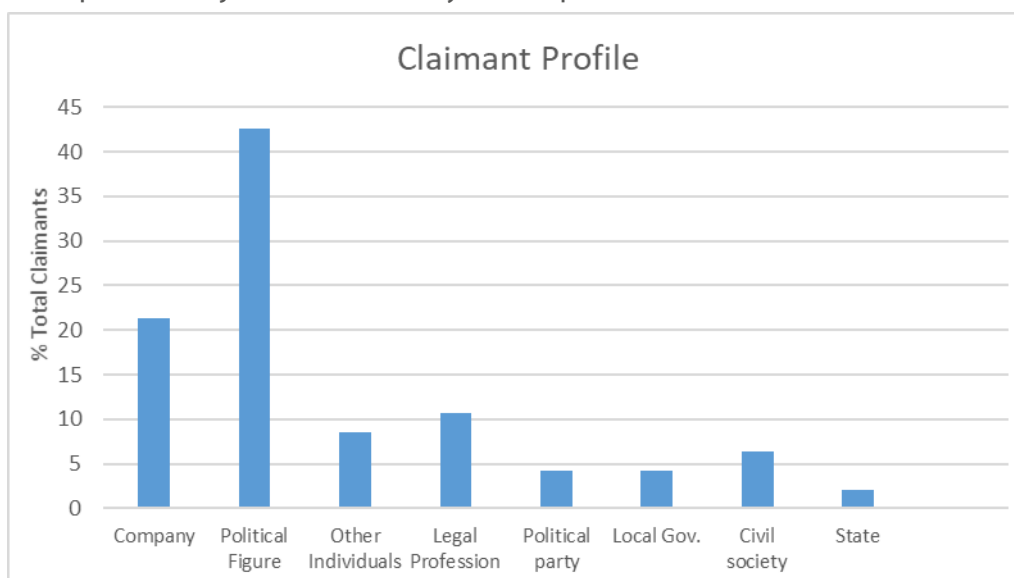
91,4 % wszystkich spraw obejmowało element transgraniczny.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. na podstawie przeszukanych baz danych zidentyfikowano 47 postępowań sądowych przeciwko 102 pozwany.

4.1. Profil powodów

Powodami byli najczęściej działacze polityczni i urzędnicy publiczni, którzy stanowili 42,6 % wszystkich powodów, a następnie przedsiębiorstwa (21,3 %). W odniesieniu do przedsiębiorstw, choć osoby prawne posiadają interes handlowy związany z ich dobrym imieniem, chroniony przez art. 10 EKPC, interes ten różni się od dobrego imienia osób fizycznych, które opiera się na ich prawie do godności. Ponadto duże przedsiębiorstwa podlegają szerszej kontroli niż mniejsze przedsiębiorstwa.

Rys. 1: Profile powodów jako odsetek wszystkich spraw



Źródło: materiał własny autorów.

Kategoria działaczy politycznych i urzędników publicznych odnosiła się do osób zaangażowanych w rządzenie krajem lub będących aktywnymi członkami partii politycznej. Wśród działaczy politycznych znaleźli się obecni i byli posłowie do Parlamentu Europejskiego, członkowie parlamentów w państwach członkowskich UE, członkowie partii politycznych i dyplomaci. Osoby należące do kategorii działaczy politycznych zazwyczaj działały we własnym imieniu, a nie w imieniu rządu. Do kategorii samorządu lokalnego (4,2 %) i państwa (2,1 %) zaliczają się przedstawiciele polityczni lub agencje polityczne działające w imieniu rządu lub części rządu, które reprezentują. Partie polityczne stanowiły 4,2 % powodów.

W odniesieniu do urzędników publicznych, w szczególności podmiotów politycznych, warto zauważyć, że ETPC potwierdził, że art. 10 EKPC zapewnia szczególną ochronę osobom zgłaszającym rzekome nieprawidłowości w postępowaniu urzędników państwowych⁷¹. Trybunał ustalił ponadto, że w odniesieniu do urzędników państwowych „granice dopuszczalnej krytyki są szersze w odniesieniu do rządu niż w odniesieniu do prywatnego obywatela, czy nawet polityka”⁷². W niedawnej sprawie *OOO Memo przeciwko Rosji*⁷³ Trybunał orzekł, że prawo organów wykonawczych do dobrego imienia różni

⁷¹ *Medžlis Islamske Zajednice Brčko i inni przeciwko Bośni i Hercegowinie* (skarga nr 17224/11).

⁷² *Castells przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 11798/85) [46].

⁷³ *OOO Memo przeciwko Rosji* (skarga nr 2840/10). Aby zapoznać się z komentarzem, zob. Dirk Voorhoof, „OOO Memo v. Russia: ECTHR Prevents Defamation Claims by Executive Bodies” [OOO Memo przeciwko Rosji: ETPC zapobiega

się od prawa osób fizycznych i prawnych. Uznając, że osoby prawne posiadają interes handlowy związany z ich dobrym imieniem, ETPC stwierdził, że „względy te nie mają zastosowania do organu posiadającego władzę wykonawczą i który jako taki nie prowadzi bezpośredniej działalności gospodarczej”⁷⁴. Trybunał stwierdził, że gdyby organom wykonawczym pozwolono na wszczynanie spraw o zniesławienie cywilne przeciwko mediom, nakładałoby to „nadmierne i nieproporcjonalne obciążenie na media i mogłoby mieć nieunikniony efekt mrozący względem mediów w zakresie wykonywania ich zadania organu dostarczającego informacje i publicznej organizacji strażniczej”⁷⁵. Nie wyłącza to jednak możliwości wniesienia pozwu osobistego przez poszczególnych członków organu publicznego⁷⁶.

Państwa lub organy państwowe nie byłyby objęte zakresem proponowanej dyrektywy. Art. 2 proponowanej dyrektywy stanowi, że dyrektywa nie obejmuje odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej (*acta iure imperii*). W motywie 15 wyjaśniono dalej, że roszczenia wobec urzędników działających w imieniu państwa oraz odpowiedzialność za działania organów publicznych, w tym odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych, również nie wchodzi w zakres dyrektywy. Jedno ze zgłoszonych roszczeń o odszkodowanie zostało wszczęte przez rząd państwa trzeciego przeciwko hiszpańskiemu dziennikarzowi przebywającemu w Hiszpanii. Choć postępowanie zostało oddalone, Mapping Media Freedom zauważa, że państwo mogło ubiegać się o immunitet i nie płacić zasądzonych przeciwko niemu kosztów prawnych (zob. dalej ramka 1).⁷⁷

Ramka 1: Królestwo Marokańskie i Ignacio Cembrero

Mapping Media Freedom poinformowało, że Królestwo Marokańskie wniosło pozew przeciwko hiszpańskiemu dziennikarzowi Ignacio Cembrero po tym, jak wspomniał on o dochodzeniu prowadzonym przez 17 organizacji medialnych w sprawie używania oprogramowania szpiegującego przez rząd Maroka. Mapping Media Freedom dalej informuje, że chociaż szkody nie zostały oszacowane, z pozwu wynika, że żądano wysokiej rekompensaty finansowej. Sąd oddalił sprawę i nakazał Królestwu Marokańskiemu pokrycie wszystkich kosztów prawnych. Postępowanie zostało oddalone, niemniej Mapping Media Freedom zauważa, że państwo mogłoby ubiegać się o immunitet i nie płacić zasądzonych przeciwko niemu kosztów prawnych.

Źródło: Mapping Media Freedom, „Morocco files lawsuit against Spanish journalist over his claims it used Pegasus spyware to surveil him” [Maroko wnosi pozew przeciwko hiszpańskiemu dziennikarzowi w związku z jego twierdzeniami, że do jego inwigilacji wykorzystano oprogramowanie szpiegujące Pegasus] (2022 r.) <https://www.mapmf.org/alert/25031>

Przedstawiciele zawodów prawniczych, w tym prawnicy, sędzia i izby, stanowili 10,7 % powodów. W niektórych przypadkach roszczenie dotyczyło raportowania postępowania prawników w toku postępowania sądowego. Ważne jest uznanie, że należy zachować równowagę między znaczeniem prasy dla utrzymania bezstronności systemu sądowego i prawem do rzetelnego procesu sądowego

powództwom organów wykonawczych o zniesławienie”] (Strasbourg Observers, kwiecień 2022 r.) <https://strasbourgothers.com/2022/04/01/ooo-memo-v-russia-ecthr-prevents-defamation-claims-by-executive-bodies/> dostęp: 7 września 2023 r.

⁷⁴ OOO Memo przeciwko Rosji [40]; zob. także *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (nr 57) [40].

⁷⁵ OOO Memo przeciwko Rosji [45].

⁷⁶ Tamże [47].

⁷⁷ Mapping Media Freedom, „Morocco files lawsuit against Spanish journalist over his claims it used Pegasus spyware to surveil him” [Maroko wnosi pozew przeciwko hiszpańskiemu dziennikarzowi w związku z jego twierdzeniami, że do jego inwigilacji wykorzystano oprogramowanie szpiegujące Pegasus] (lipiec 2022 r.) <https://www.mapmf.org/alert/25031> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

chronionym na mocy art. 6 a prawem do życia prywatnego i rodzinnego chronionym na mocy art. 8⁷⁸. Co więcej, interes publiczny w postępowaniach sądowych i prawo społeczeństwa do informacji na ten temat muszą być zapewniane w sposób nienaruszający sprawowania wymiaru sprawiedliwości⁷⁹. Jednakże ETPC powtórzył, że „o ile [raportowanie] nie przekracza granic nałożonych w interesie prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, raportowanie, w tym komentarze, na temat postępowań sądowych przyczynia się do ich upublicznienia, a zatem jest w pełni zgodne z wymogiem określonym w art. 6 ust. 1 Konwencji stanowiącym, że rozprawy mają charakter jawny”⁸⁰. Trybunał stwierdził następnie, że „przekazywanie takich informacji i idei jest nie tylko zadaniem mediów; społeczeństwo ma prawo je otrzymać”⁸¹.

Organy regulacyjne mają do odegrania ważną rolę w monitorowaniu i, w stosownych przypadkach, karaniu przedstawicieli zawodów prawniczych, którzy bezpośrednio angażują się w SLAPP lub działają w imieniu powodów SLAPP. Wykonując tę odpowiedzialność, organy regulacyjne muszą zadbać o zachowanie właściwej równowagi między konkurującymi prawami oraz zapewnić przedstawicielom zawodu i społeczeństwu niezbędne informacje na temat tego, jakie postępowanie stanowi naruszenie etycznego postępowania oczekiwanego od zawodu prawniczego.

Urząd Nadzoru Prawników Anglii i Walii (SRA) wydał wytyczne, w których określa postępowanie, jakiego oczekuje się od przedstawicieli zawodów prawniczych w związku z niewłaściwym wykorzystaniem systemu prawnego w celu uniemożliwienia kontroli spraw leżących w interesie publicznym. W swoich wytycznych SRA uznaje, że choć „udostępnianie wszystkim porad i reprezentacji prawnej leży w interesie publicznym [...] postępowanie musi być prowadzone właściwie, co oznacza upewnienie się, że reprezentowanie interesów klienta nie zastępuje zobowiązań i obowiązków względem sądu wynikających z szerszego interesu publicznego”⁸².

Pozostałą część powodów stanowiły inne osoby fizyczne (8,5 %) oraz podmioty lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego (6,4 %).

⁷⁸ *Bédat przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 56925/08).

⁷⁹ Art. 10 ust. 2 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka; *Worm przeciwko Austrii*, 29 sierpnia 1997 r., *Sprawozdania z wyroków i decyzji 1997-V*.

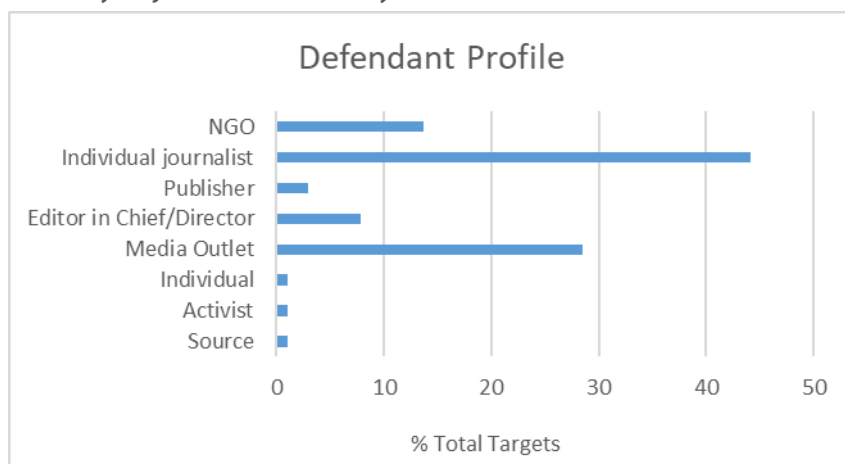
⁸⁰ *Worm przeciwko Austrii* [50].

⁸¹ Tamże.

⁸² Urząd Nadzoru Prawników, „Warning notice: Strategic litigation against public participation (SLAPPs)” [Wytyczne: Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)] (listopad 2022 r.) <<https://www.sra.org.uk/solicitors/guidance/slapps-warning-notice/>> dostęp: 19 października 2023 r.

4.2. Profil pozwanych

Rys. 2: Profile pozwanych jako odsetek wszystkich celów



Źródło: materiał własny autorów.

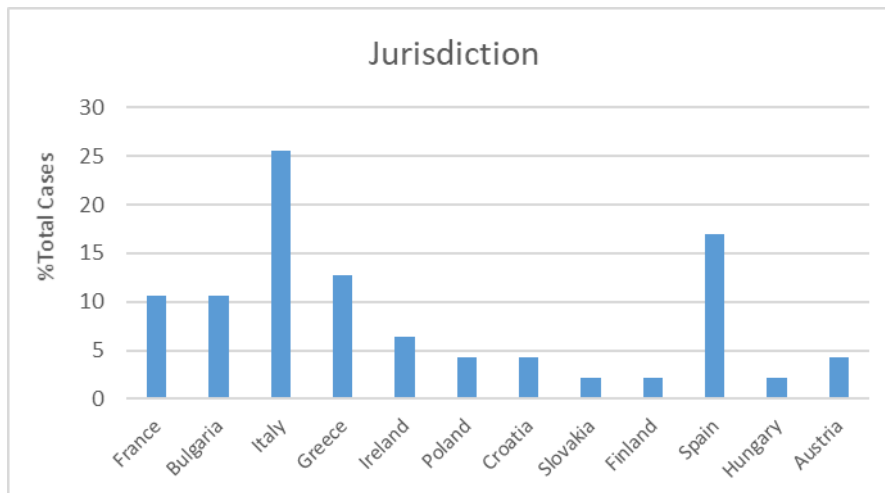
Choć zidentyfikowano 47 spraw, dotyczyły one łącznie 102 pozwanych. Jak zauważono na rys. 6 dotyczącym taktyk procesowych, w 44,7 % spraw zaangażowanych było wielu pozwanych, a w 74,5 % były to pojedyncze osoby objęte powództwem. Większość pozwanych stanowili dziennikarze indywidualni (44,1 %). Czasami celem ataków byli poszczególni dziennikarze, nawet jeśli publikacja została opublikowana przez środek przekazu. Nierzadko zdarzało się, że zarówno środek przekazu, jak i dziennikarz byli objęci tym samym działaniem prawnym. Media stanowiły 28,4 % pozwanych, a redaktorzy naczelni lub dyrektorzy środków przekazu – 7,8 %. Organizacje pozarządowe stanowiły 13,7 %, pozwanych, przy czym jedna sprawa dotyczyła 14 organizacji pozarządowych. Pozostałą część pozwanych stanowili wydawcy (3 %), a następnie osoby fizyczne (1 %), aktywiści (1 %) i źródła dziennikarskie (1 %).

4.3. Dystrybucja jurysdykcyjna spraw

Najwięcej spraw odnotowano we Włoszech – 25,5 % ogółu spraw. Warto zauważyć, że we Włoszech obowiązują przepisy karne dotyczące zniesławienia. Art. 595 włoskiego kodeksu karnego przewiduje za przestępstwo zniesławienia karę do trzech lat. 42 % spraw karnych o zniesławienie miało miejsce we Włoszech, a 14,9 % spraw dotyczyło zniesławienia karnego. Trybunał Konstytucyjny kwestionował konstytucyjność kar pozbawienia wolności dla dziennikarzy w sprawach o zniesławienie⁸³, a ostatnio pojawiły się propozycje reform. Zgodność przepisów karnych dotyczących zniesławienia z art. 10 EKPC omówiono szerzej w sekcji 4.4.

⁸³ Komisja Europejska, „2023 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Italy” [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.: rozdział krajowy dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech] SWD(2023) 812 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/29_1_52611_coun_chap_italy_en.pdf> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.; Komisja powołuje się na decyzję Trybunału Konstytucyjnego z 22 czerwca 2021 r., nr 150/2021.

Rys. 3: Jurysdykcja, w której wszczęto postępowanie, jako odsetek wszystkich spraw



Źródło: materiał własny autorów.

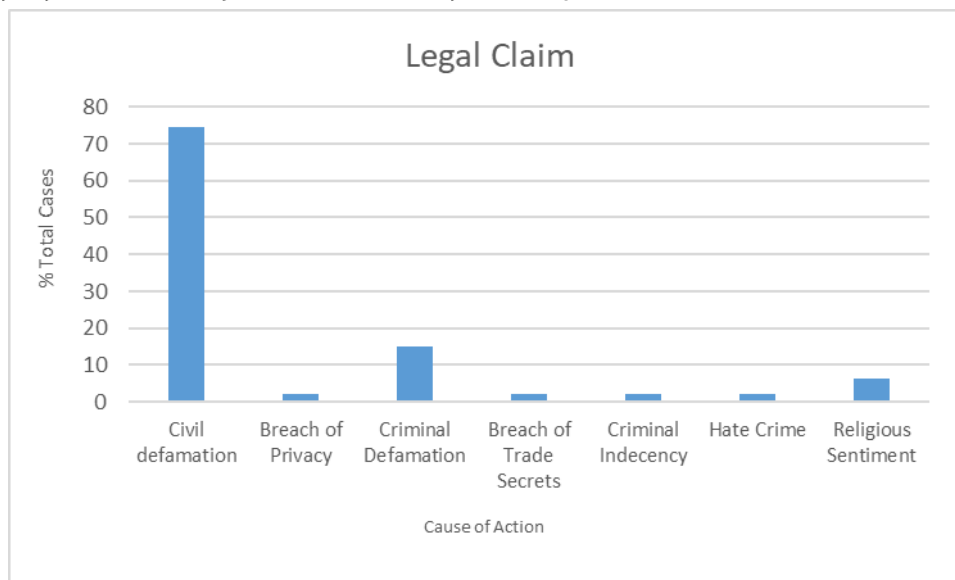
Hiszpania (17 %) i Grecja (12,8 %) odnotowały odpowiednio drugą i trzecią największą liczbę spraw. We Francji i Bułgarii odnotowano po 10,6 % spraw. Pozostałą część spraw wniesiono w Irlandii (6,4 %), Polsce (4,3 %), Chorwacji (4,3 %), Austrii (4,3 %), Słowacji (2,1 %) i na Węgrzech (2,1 %). We Francji zgłoszono dużą liczbę spraw lub gróźb prawnych (omówionych szerzej w następnym rozdziale) z udziałem stron mających inne miejsce zamieszkania niż sąd, do którego wniesiono sprawę.

4.4. Rodzaje roszczeń prawnych

Najwięcej roszczeń opierało się na przepisach cywilnych o zniesławieniu, stanowiąc 74,5 % ogółu spraw. W zakresie pozostałych roszczeń cywilnych naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa stanowiło 2,1 % zgłoszonych spraw. Zniesławienia karne stanowiły 14,9 % spraw, a inne przestępstwa karne obejmowały naruszenie prywatności (2,1 %), nieprzyzwoitość karną (2,1 %), przestępstwa z nienawiści (2,1 %) oraz przestępstwo polegające na obrazie uczuć religijnych (6,3 %). Sprawy karne o zniesławienie zarejestrowano we Włoszech, na Słowacji, w Austrii i Finlandii. W Finlandii zgłoszono przestępce naruszenie prywatności, zaś w Hiszpanii przestępstwa z nienawiści i przestępstwo polegające na obrazie uczuć religijnych. Warto zaznaczyć, że art. 10 EKPC chroni mowę, która uraża, szokuje lub wywołuje niepokój⁸⁴.

⁸⁴ *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (nr 56) [49].

Rys. 4: Przyczyna działania jako odsetek wszystkich spraw



Źródło: materiał własny autorów.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC, choć margines swobody pozostawiony umawiającym się państwom pozwala na nałożenie sankcji karnych za zniesławienie, nie może być to nieproporcjonalne do zamierzonego celu⁸⁵. ETPC ostrzega instytucje państwowe, że postępowanie karne powinno być ostatecznością, szczególnie gdy w grę wchodzi kwestie leżące w interesie publicznym⁸⁶. Trybunał powtórzył, że „nałożenie kary pozbawienia wolności za przestępstwo prasowe będzie zgodne z wolnością słowa dziennikarzy gwarantowaną przez art. 10 konwencji tylko w wyjątkowych okolicznościach, zwłaszcza gdy inne fundamentalne prawa zostały istotnie naruszone, jak na przykład w sprawie o wypowiedź nawołującą do nienawiści rasowej i przemocy”⁸⁷.

Ponadto rezolucja Rady Europy nr 1577(2007)⁸⁸ wzywa do zniesienia kar pozbawienia wolności za zniesławienie i dopuszczenia jedynie kar pozbawienia wolności za podburzanie do przemocy, mowę nienawiści i promowanie negacjonizmu. W takich przypadkach ETPC potwierdził, że takie przepisy prawa karnego muszą „jasno i precyzyjnie definiować zakres odpowiednich przestępstw oraz że przepisy te należy interpretować ściśle, aby uniknąć sytuacji, w której swoboda państwa w zakresie ścigania takich przestępstw stanie się zbyt szeroka i potencjalnie może podlegać nadużyciom w drodze selektywnego egzekwowania”⁸⁹.

W UE zalecenie Komisji (UE) 2022/758⁹⁰ sugeruje, aby państwa członkowskie zadbały, by kary za zniesławienie nie były nadmierne lub nieproporcjonalne, zwracając szczególną uwagę na wytyczne i

⁸⁵ *Radio France i inni przeciwko Francji* (skarga nr 53984/00); *Incal przeciwko Turcji* (41/1997/825/1031), wyrok z 9 czerwca 1998 r. [54].

⁸⁶ *Incal przeciwko Turcji*, 9 czerwca 1998 r., *Sprawozdania z wyroków i decyzji* 1998-IV [54].

⁸⁷ *Ruokanen i inni przeciwko Finlandii* (skarga nr 45130/06) [50].

⁸⁸ Rezolucja 1577(2007) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie depenalizacji zniesławienia DOC 11305 (październik 2007 r.) <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17588&lang=en>> dostęp: 3 września 2023 r.

⁸⁹ *Savva Terentyev przeciwko Rosji* (skarga nr 10692/09) [85].

⁹⁰ Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”).

zalecenia Rady Europy. Państwom członkowskim zaleca się ponadto zniesienie kar pozbawienia wolności za zniesławienie zgodnie z rezolucją Rady Europy nr 1577(2007).

W odniesieniu do Włoch w sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r. zwrócono uwagę na „długotrwałą kwestię kryminalizacji zniesławienia, mimo że Trybunał Konstytucyjny orzekł, że kara pozbawienia wolności za zniesławienie prasowe przewidziana w art. 13 prawa prasowego jest niezgodna z konstytucją i z art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka oraz zwrócił się do włoskiego parlamentu o zreformowanie systemu dotyczącego zniesławienia”⁹¹. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r. odnotowano postęp w tej dziedzinie dzięki przedstawionemu włoskiemu senatowi wnioskowi ustawodawczemu mającemu na celu zniesienie kary pozbawienia wolności za zniesławienie prasowe. Nie poczyniono takich uwag w odniesieniu do Austrii, gdzie zniesławienie zagrożone jest karą pozbawienia wolności do jednego roku⁹², lub Finlandii, gdzie wymiar kary pozbawienia wolności wynosi maksymalnie dwa lata⁹³. W przypadku Słowacji w sprawozdaniu na temat praworządności z 2023 r. zauważono, że zaproponowano ustanowienie wyższego poziomu dowodu w sprawach karnych o zniesławienie i obniżenie maksymalnego wymiaru kary do jednego roku⁹⁴.

Na poziomie globalnym istnieją dowody na to, że państwa wykorzystywały przestępstwa niezwiązane z wypowiedziami, aby uciszyć dziennikarzy, w tym przestępstwa finansowe, takie jak uchylanie się, oszustwa i pranie pieniędzy, lub cyberbezpieczeństwa i przepisy dotyczące bezpieczeństwa narodowego⁹⁵. Choć nadużycia przepisów dotyczących zniesławienia stanowią obecnie główne zagrożenie dla wolności wypowiedzi w Europie, należy pamiętać, że programy SLAPP mogą przybierać różne formy i mogą być przenoszone do alternatywnych działań prawnych, gdy dana droga zostanie zamknięta. Dlatego też reformy przepisów dotyczących zniesławienia mogą nie wystarczyć, aby ograniczyć nadużycia procesu prawnego lub prawa. Zamiast tego skuteczniejsze może być dostosowanie do indywidualnych potrzeb ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP, które zapewni środki ochrony prawnej w postaci przepisów proceduralnych.

Ramka 2: Słowacka partia polityczna wnosi trzy pozwy o zniesławienie

Partia opozycyjna na Słowacji wniosła trzy pozwy o zniesławienie przeciwko trzem dziennikarzom. Pozwy kwestionują szereg artykułów opublikowanych przez niezależne dzienniki. Artykuły dotyczyły rzekomego wspierania wojny rosyjskiej z Ukrainą i rzekomego udziału w uprowadzeniu i ułatwiania uprowadzenia obywatela Wietnamu w Niemczech oraz zawierały krytykę wewnętrznego zarządzania partią. Media, które opublikowały artykuły, nie zostały pozwane. Dziennikarzom na Słowacji grozi do ośmiu lat pozbawienia wolności, jeśli zostaną skazani.

⁹¹ Komisja Europejska, „2023 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Italy” [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.: rozdział krajowy dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech] SWD(2023) 812 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/29_1_52611_coun_chap_italy_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.

⁹² Baza danych prawa medialnego, „Austria” (Międzynarodowy Instytut Prasowy) <<http://legaldb.freemedia.at/legal-database/austria/?target=criminal-defamation>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

⁹³ Baza danych prawa medialnego, „Finlandia” (Międzynarodowy Instytut Prasowy) <<http://legaldb.freemedia.at/legal-database/finland/>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

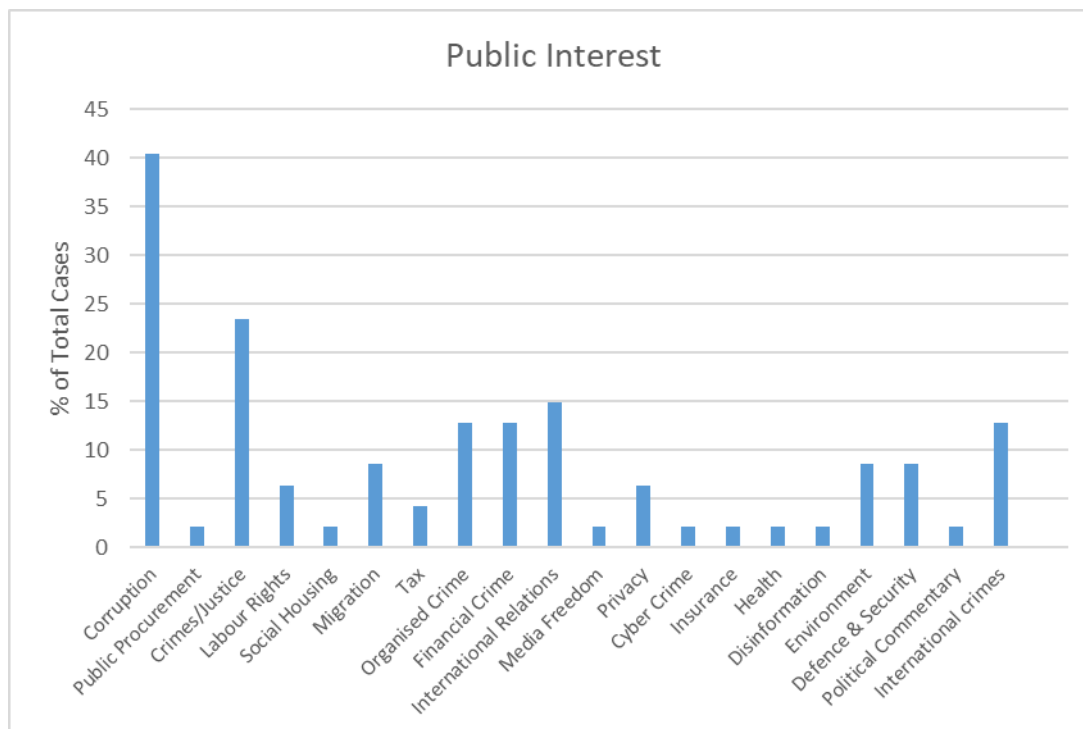
⁹⁴ Komisja Europejska, „2023 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Slovakia” [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.: rozdział krajowy dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji] SWD(2023) 825 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/56_1_52633_coun_chap_slovakia_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.

⁹⁵ Joel Simon, Carlos Lauría i Ona Flores (nr 12).

Źródło: Mapping Media Freedom, „Smer party files criminal lawsuit against three journalists over critical commentary” [Partia Smer wnosi pozew karny przeciwko trzem dziennikarzom w związku z krytycznymi komentarzami] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30105>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

4.5. Powiązany interes publiczny

Rys. 5: Interes publiczny kwestionowanej komunikacji jako odsetek wszystkich spraw



Źródło: materiał własny autorów.

Wiele przypadków dotyczyło komunikacji odnoszącej się do wielu spraw leżących w interesie publicznym. Spośród 47 zidentyfikowanych przypadków komunikacja dotyczyła ponad 80 spraw leżących w interesie publicznym. Przyjmując szeroką definicję interesu publicznego przedstawioną w sekcji 3.3, zidentyfikowaliśmy 21 podkategorii interesu publicznego, w tym korupcję (40,4 %), zamówienia publiczne (2,1 %), wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i system prawny (23,4 %), prawa pracownicze (6,4 %), mieszkalnictwo socjalne (2,1 %), migrację (8,5 %), podatki (4,3 %), przestępczość zorganizowaną (12,8 %), przestępczość finansową (12,8 %), stosunki międzynarodowe (14,9 %), pluralizm mediów (2,1 %), prywatność (6,4 %), cyberprzestępczość (2,1 %), ubezpieczenia (2,1 %), zdrowie (2,1 %), dezinformację (2,1 %), środowisko (8,5 %), obronę i bezpieczeństwo (8,5 %), komentarze polityczne o charakterze satyrycznym (2,1 %) oraz przestępstwa międzynarodowe (12,8 %). Rozważana tematyka obejmowała strajki pracowników o nieuregulowanym statusie dotyczące warunków pracy, rosyjską wojnę w Ukrainie, postępowanie z pandemią COVID-19, wykorzystanie oprogramowania szpiegującego Pegasus, warunki panujące w więzieniach, przechwytywanie mediów, przestępstwa na tle seksualnym oraz zanieczyszczenia w sektorze wydobywczym.

Jak wspomniano powyżej, w proponowanej dyrektywie interes publiczny odnosi się do każdej sprawy, która ma wpływ na społeczeństwo w takim stopniu, że może ona z uzasadnionych względów wzbudzić jego zainteresowanie⁹⁶. Podobnie ETPC ustalił, że „interes publiczny zwykle odnosi się do spraw, które

⁹⁶ Proponowana dyrektywa (nr 15), art. 3 ust. 2.

dotyczą społeczeństwa w takim stopniu, że może ono w uzasadniony sposób się nimi interesować, mogą one przyciągać jego uwagę lub mogą dotyczyć go w znacznym stopniu, zwłaszcza że wpływają na dobrostan obywateli lub życie społeczności⁹⁷. ETPC dodaje, że „ma to również miejsce w odniesieniu do kwestii, które mogą powodować znaczne kontrowersje, dotyczące istotnych kwestii społecznych lub dotyczących problemu, o którym opinia publiczna powinna być poinformowana⁹⁸. ETPC stwierdził, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości⁹⁹, ochrona środowiska i zdrowia publicznego¹⁰⁰ oraz zbrodnie przeciwko ludzkości¹⁰¹ stanowią sprawy leżące w interesie publicznym. Jednakże Trybunał dokonuje rozróżnienia między relacjonowaniem spraw z życia prywatnego danej osoby, które zapewniają wkład w debatę będącą przedmiotem ogólnego interesu społeczeństwa, a sprawami, które jedynie zaspokajają zapotrzebowanie społeczeństwa na informacje¹⁰².

4.6. Taktyka procesowa

Zidentyfikowano pięć taktyk procesowych: wiele powództw, wiele osób objętych powództwem, ukierunkowanie na pojedynczą osobę, nadmierne odszkodowania i roszczenia o odszkodowanie za szkody moralne. W odniesieniu do identyfikacji wielu powództw warto zauważyć, że zakres czasowy i geograficzny niniejszego opracowania może uniemożliwiać identyfikację toczących się lub wcześniejszych postępowań sądowych w innym państwie członkowskim lub tym bardziej w państwie trzecim.

Ramka 3: Francuska firma pozywa cztery organizacje medialne, reżysera i trzech dziennikarzy

15 maja 2023 r. Mapping Media Freedom poinformowało, że cztery francuskie organizacje medialne, trzech dziennikarzy i dyrektor jednego z mediów zostali pozwani o zniesławienie. Działania zostały zainicjowane przez firmę zajmującą się zbiórką odpadów i dotyczyły doniesień o strajkach pracowników o nieuregulowanym statusie w odpowiedzi na rzekomy wyzysk, szantaż i wymuszenia. Pozwani wnieśli o uchylenie. W lipcu 2023 r. L'Humanité poinformował, że sąd w Wersalu uniewinnił pozwanych od wszelkich zarzutów.

Źródło: Mapping Media Freedom, „Four media outlets accused of defamation by a waste collection company” [Cztery organizacje medialne oskarżone o zniesławienie przez firmę zajmującą się zbiórką odpadów] (maj 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30288>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.; L'Humanité „Victoire judiciaire pour L'Humanité, relaxée des accusations portées par Sepur” (lipiec 2023 r.) <<https://www.humanite.fr/medias/lhumanite/victoire-judiciaire-pour-lhumanite-relaxee-des-accusations-portees-par-sepur-802139>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

Nieco ponad 50 % spraw obejmowało więcej niż jedną z wyżej wymienionych taktyk procesowych. 74,5 % spraw dotyczyło pojedynczej osoby, 44,7 % spraw dotyczyło wielu osób fizycznych lub prawnych, a 10,6 % obejmowało wiele powództw odnoszących się do tej samej sprawy leżącej w interesie publicznym. W czerwcu 2022 r. Luis Ferreirim, dyrektor ds. rolnictwa w Greenpeace Spain, ogłosił, że on, Greenpeace Spain i 13 innych organizacji pozarządowych byli przedmiotem pozwu o zniesławienie wniesionego przez hiszpańskie gospodarstwo hodowli bydła mlecznego. Postępowanie zostało wszczęte w marcu 2022 r. po przedłożeniu przez grupę parlamentowi wspólnoty autonomicznej

⁹⁷ *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii* (skarga nr 931/13) [171].

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ Zob. na przykład *Dupuis i inni przeciwko Francji* (skarga nr 1914/02).

¹⁰⁰ Zob. na przykład *OOO Regnum przeciwko Rosji* (skarga nr 22649/08) oraz *Mamère przeciwko Francji* (skarga nr 12697/03)

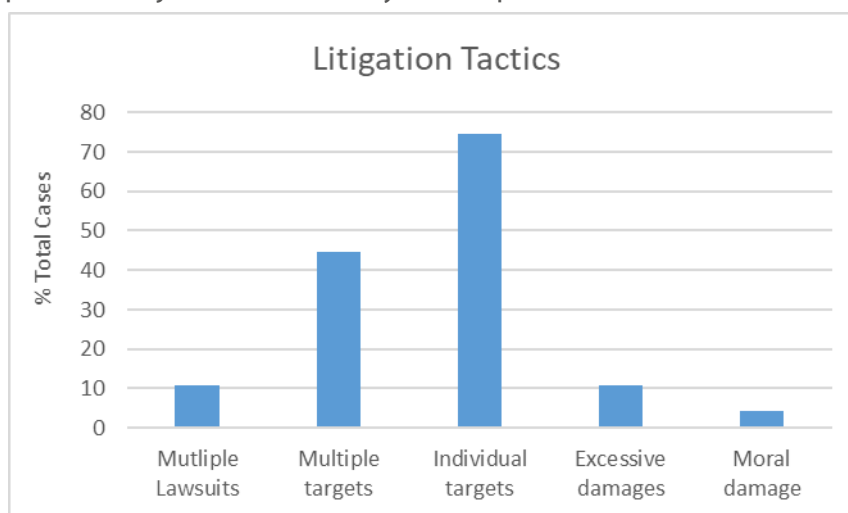
¹⁰¹ Zob. na przykład *Giniewski przeciwko Francji* (skarga nr 64016/00).

¹⁰² *Couderc i Hachette Filipacchi Associés przeciwko Francji* (nr 62) [101].

Nawarra raportu na temat praktyk środowiskowych przedsiębiorstwa¹⁰³. To tylko jeden z przykładów, w których wiele osób objętych powództwem i indywidualne osoby są przedmiotem skargi o zniesławienie.

Przypominając o ograniczeniu wskazanym w sekcji 3.4 – informacje dotyczące ilościowego określenia żadanego odszkodowania nie były stale dostępne, w związku z czym należy podchodzić do tych ustaleń z ostrożnością i szukać dalszych informacji na ten temat. Co więcej, autorzy nie są w stanie określić, czy kwoty odszkodowania są w ujęciu ogólnym nadmierne; nadmierne odszkodowania uwzględniono jedynie wówczas, gdy zostało to wspomniane w zgłoszeniu danej sprawy w bazie danych. Mając na uwadze to ograniczenie, w 4,3 % spraw dochodzono odszkodowania za szkody moralne, a w 10,6 % spraw odszkodowanie było nadmierne.

Rys. 6: Taktyki procesowe jako odsetek wszystkich spraw



Źródło: materiał własny autorów.

W postępowaniu cywilnym o zniesławienie wszczętym przez hiszpańskie przedsiębiorstwo przeciwko hiszpańskiemu wydawcy w Hiszpanii łączne żądane odszkodowanie przekroczyło 17,6 mln EUR. Według doniesień dyrektor tego medium powiedział, że pozew „może mieć tylko jeden cel: uciszyć prasę”¹⁰⁴. W innej sprawie bułgarskie przedsiębiorstwo wniosło pozew z tytułu zniesławienia cywilnego na kwotę o równowartości 500 000 EUR w Bułgarii przeciwko śledczemu portalowi internetowemu Bivol. Według doniesień prawnik Bivol stwierdził, że kwota ta jest bezprecedensowa i stwarza „warunki cenzury”¹⁰⁵. Mediapool, bułgarska organizacja medialna, również stoi przed pozewem cywilnym o zniesławienie na kwotę o równowartości 500 000 EUR. Organizację medialną pozywa w Bułgarii bułgarska firma ubezpieczeniowa. Mapping Media Freedom stwierdza, że „żądane odszkodowanie w

¹⁰³ Luis Ferreirim, „The Spanish factory farming industry is trying to silence us” [Hiszpański zakład hodowli przemysłowej próbuje nas uciszyć] (Greenpeace, 2022 r.) <<https://www.greenpeace.org/international/story/54303/the-spanish-factory-farming-industry-is-trying-to-silence-us/>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹⁰⁴ Mapping Media Freedom, „Energy company filed 17.6 million SLAPP lawsuit against independent newspaper” [Przedsiębiorstwo energetyczne wniosło pozew SLAPP przeciwko niezależnej gazecie na kwotę 17,6 mln] (luty 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/24588>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹⁰⁵ Platforma Bezpieczeństwa Dziennikarzy, „Defamation lawsuit against investigative website Bivol” [Pozew o zniesławienie przeciwko portalowi śledczemu Bivol] (styczeń 2022 r.) <<https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637040;globalSearch=true>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

wysokości prawie pół miliona euro doprowadziłoby do bankructwa prywatną organizację medialną¹⁰⁶. Baza danych podaje ponadto, że właściciel i redaktor naczelny Mediapool uznał pozew za mający na celu uciszenie uzasadnionych doniesień dziennikarskich¹⁰⁷. Firma ubezpieczeniowa broniła wysokości żądanego odszkodowania jako odpowiadającej możliwym szkodom wyrządzonym sektorowi ubezpieczeniowemu w Bułgarii, sektorowi finansowemu i przedsiębiorstwu¹⁰⁸. Roszczenie dotyczy artykułu, w którym relacjonowano oświadczenie ówczesnego tymczasowego ministra finansów na podstawie odpisu opublikowanego w systemie prawnym Rady Ministrów¹⁰⁹.

4.7. Element europejski

W toku oceny, czy komunikacja będąca przedmiotem analizy w danej sprawie zawiera element europejski, rozważono, czy informacje dotyczą zarządzania UE, w tym zobowiązania UE do zapewnienia, aby jej państwa członkowskie przestrzegały wartości zapisanych w art. 2 TUE oraz wskaźników stosowanych do oceny przestrzegania praworządności w oparciu o metodykę sprawozdań na temat praworządności. Ponadto odniesiono się do obszarów, w których UE posiada kompetencje wyłączne lub dzielone na mocy art. 3, 4 i 6 TFUE. Należą do nich funkcjonowanie rynku wewnętrznego, aspekty polityki społecznej, rolnictwo i rybołówstwo, środowisko, ochrona konsumentów, transport, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz niektóre kwestie zdrowia publicznego; Przyjmując tę szeroką definicję „elementu europejskiego” jako odnoszącego się do spraw mających wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub obszarów uprawnień ustawodawczych UE – 85 % ogółu spraw obejmowało element europejski.

Wysoka liczba zgłoszeń dotyczących korupcji będącej przedmiotem działań prawnych może budzić szczególne zaniepokojenie instytucji UE. Art. 2 TUE ustanawia praworządność i demokrację jako wspólne wartości dla wszystkich państw członkowskich UE. Jeżeli istnieje ryzyko wobec jednej z wartości określonych w art. 2 TUE, art. 7 TUE upoważnia Radę Unii Europejskiej do wydania zaleceń dla państwa członkowskiego, w którym występuje ryzyko. Mechanizm praworządności ustanowiono w 2014 r., aby zainicjować dialog na temat praworządności między instytucjami UE, państwami członkowskimi, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami. Sprawozdanie na temat praworządności stanowi podstawę procesu dialogu i obejmuje cztery filary: system wymiaru sprawiedliwości, ramy antykorupcyjne, pluralizm mediów oraz inne kwestie instytucjonalne związane z mechanizmami kontroli i równowagi.

W odniesieniu do ram antykorupcyjnych w sprawozdaniach na temat praworządności monitoruje się zdolność do zwalczania korupcji, zapobieganie korupcji, w tym stosowane środki zapewniające ochronę sygnalistów i zachęcające do zgłaszania korupcji, a także środki represyjne. Eurobarometr, który bada postrzeganie korupcji, jest jednym z głównych źródeł ram antykorupcyjnych. Eurobarometr monitoruje opinię publiczną w państwach członkowskich UE. Ukrywanie informacji na temat korupcji mogłoby zniekształcić postrzeganie korupcji, a tym samym prowadzić do zawyżonego zaufania do uczciwości instytucji publicznych w całej UE. Te same konsekwencje SLAPP mogą rozciągać się na pozostałe trzy filary sprawozdań na temat praworządności.

¹⁰⁶ Mapping Media Freedom, „Mediapool sued for record €500,000 by Bulgarian insurance company Lev Ins” [Mediapool pozwany na rekordową kwotę 500 000 EUR przez bułgarską firmę ubezpieczeniową Lev Ins] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30013>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹⁰⁷ Tamże.

¹⁰⁸ Tamże.

¹⁰⁹ Tamże.

Współzależność wolności mediów i przeciwdziałania korupcji dostrzeżono w metodyce sprawozdań na temat praworządności. W sprawozdaniach na temat praworządności przedstawiono szczegółowe zalecenia dotyczące „zasad i praktyk chroniących działalność dziennikarską i inną działalność medialną przed ingerencją państwa, zdolność do prowadzenia dochodzeń w sprawie ataków na dziennikarzy, dostęp do informacji/dokumentów publicznych”¹¹⁰. Szczególny nacisk położono na strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej, kryminalizację zniesławienia, niezależność mediów, regulację mediów i bezpieczeństwo fizyczne dziennikarzy¹¹¹. Dlatego chociaż nie uznaliśmy działań prawnych przeciwko podmiotom społeczeństwa obywatelskiego za element europejski jako taki, należy zauważyć, że wszelkie zagrożenie dla mediów i pluralizmu mediów stanowi zagrożenie dla mechanizmu praworządności i wartości zapisanych w art. 2 TUE.

Kwestie sklasyfikowane jako element europejski obejmowały przeciwdziałanie praniu pieniędzy, stosunki UE–Rosja, niewłaściwe wykorzystanie dotacji UE, cyberbezpieczeństwo, migrację, ekstradycję, dostęp do strefy euro, przestępczość zorganizowaną i międzynarodowy handel narkotykami. W odniesieniu do przestępczości zorganizowanej, prania pieniędzy, cyberbezpieczeństwa, przestępczości zorganizowanej i międzynarodowego handlu narkotykami art. 83 TFUE przewiduje, że Parlament i Rada UE mogą ustanowić normy odnoszące się do przestępstw o wymiarze transgranicznym, w tym terroryzmu, handlu ludźmi oraz seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci, nielegalnego handlu narkotykami, nielegalnego handlu bronią, prania pieniędzy, korupcji, fałszowania środków płatniczych, przestępczości komputerowej i przestępczości zorganizowanej.

4.8. Element międzynarodowy

Ramka 4: Doniesienia o korupcji na granicy bułgarsko-tureckiej skutkujące podjęciem kroków prawnych

Mapping Media Freedom poinformowało, że trzech dziennikarzy bułgarscy byli przedmiotem wielu procesów sądowych wszczętych przez osobę fizyczną. Działania dotyczyły opublikowanych w dwóch środkach przekazu raportów śledczych, które dotyczyły importu produktów spożywczych oraz parkowania samochodów ciężarowych na granicy Bułgarii, Turcji i Grecji. Twierdzono, że działalność na granicy pozbawiła państwo bułgarskie wielomilionowych dochodów podatkowych. Drugi raport dotyczył rzekomej korupcji policji podczas śledztwa w sprawie morderstwa. Oprócz wniesienia pozwów aresztowano źródło przed udzieleniem wywiadu jednemu z dziennikarzy.

Jednemu z dziennikarzy grożą także dwa odrębne postępowania prawne w związku z doniesieniami na temat domniemyanych przestępstw finansowych, w tym prania pieniędzy i korupcji. Innemu grozi pozew o zniesławienie cywilne w związku z doniesieniami na temat rzekomych przestępstw finansowych.

Źródło: Mapping Media Freedom, „Multiple lawsuits filed against BIRD and Bivol journalists by associate of suspected organized crime leader” [Wiele pozwów wniesionych przeciwko dziennikarzom BIRD i Bivol przez współpracownika podejrzanego przywódcy zorganizowanej grupy przestępczej] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30200>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.; Mapping Media Freedom, „Lawyer files SLAPP lawsuit against two BIRD.bg journalists” [Prawnik wnosi pozew SLAPP przeciwko dwóm dziennikarzom BIRD.bg] (grudzień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25513>>

¹¹⁰ Komisja Europejska, „European Rule of Law Mechanism: Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report” [Europejski mechanizm praworządności: metodyka przygotowania rocznego sprawozdania na temat praworządności] <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.

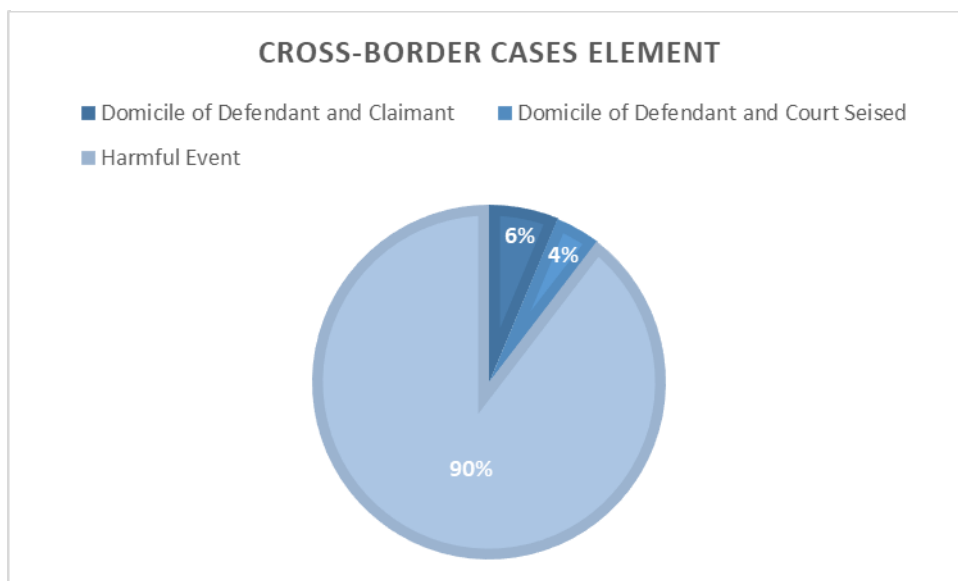
¹¹¹ Komisja Europejska, „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.” COM(2023)0800 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/4_1_52673_comm_recomm_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.

dostęp: 31 sierpnia 2023 r.; Mapping Media Freedom, „MP files SLAPP lawsuit against two BIRD.bg journalists” [Poseł wnosi pozew SLAPP przeciwko dwóm dziennikarzom BIRD.bg] (grudzień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25512>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

Dla przypomnienia, kategoria ta została oceniona na podstawie tego, czy komunikacja związana z działalnością gospodarczą lub polityczną w państwie trzecim, związaną ze sprawą leżącą w interesie publicznym mającą znaczenie dla rządów państwa trzeciego, dotyczyła osoby prawnej lub fizycznej mającej miejsce zamieszkania w państwie trzecim, lub była związana z funkcjonowaniem międzynarodowego porządku gospodarczego lub politycznego; Z tej definicji wynika, że 44,6 % wszystkich spraw obejmowało element międzynarodowy. Sprawy sklasyfikowane jako zawierające element międzynarodowy obejmowały stosunki UE–Rosja, pracowników o nieregulowanym statusie, ekstradycję, przestępczość zorganizowaną, międzynarodowy handel narkotykami, uprowadzenia za granicę, pranie pieniędzy, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości. Bez względu na tematykę danej komunikacji szereg spraw sklasyfikowano jako posiadające element międzynarodowy ze względu na strukturę własności spółki będącej powodem lub narodowość powoda.

4.9. Element transgraniczny

Rys. 7: Sprawy transgraniczne jako odsetek wszystkich spraw



Źródło: materiał własny autorów.

Na potrzeby niniejszego opracowania kategorię transgraniczną oceniano w oparciu o podstawy jurysdykcji dla roszczeń transgranicznych określone w rozporządzeniu Bruksela I bis. Zgodnie z ogólną zasadą dotyczącą jurysdykcji zawartą w rozporządzeniu Bruksela I bis oraz w przypadku braku porozumienia dotyczącego jurysdykcji między stronami pozwani w sprawach cywilnych i handlowych są pozywani w swoim miejscu zamieszkania¹¹². Ponadto w sprawach dotyczących deliktu lub czynu niedozwolonego powód może wytoczyć powództwo także w miejscu, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, przez co należy rozumieć miejsce, w którym szkoda powstała lub była odczuwana. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) rozszerzył podwójne znaczenie miejsca, w którym nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, na powództwa o zniesławienie. Podwójne znaczenie ustanowione w sprawie *Bier* pozwala powodowi w sprawie pozaumownej występować z powództwem ze względu na miejsce zamieszkania pozwanego, miejsce powstania szkody lub miejsce odczuwania szkody¹¹³. W sprawach o zniesławienie, jak wynika ze sprawy *Shevill*¹¹⁴, oznacza to, że powód może dochodzić odszkodowania za zniesławienie w miejscu publikacji lub w miejscach, w których odczuł wynikającą z tego szkodę dla dobrego imienia. Ponadto powód może wnieść powództwo o całość powstałej szkody w miejscu siedziby wydawcy¹¹⁵. W dobie publikacji online oznacza to, że powód może podzielić roszczenie i dochodzić odszkodowania za część szkody powstałej w wyniku publikacji w określonej jurysdykcji.

Na podstawie kryteriów niniejszego opracowania (tj. podstaw jurysdykcji na mocy rozporządzenia Bruksela) 91,4% wszystkich spraw obejmowało element transgraniczny, co wynikało z faktów sprawy, a nie charakteru konkretnego podniesionego roszczenia. Większość spraw sklasyfikowano jako

¹¹² Rozporządzenie Bruksela I bis (nr 3), art. 4.

¹¹³ Sprawa 21/76 *Handelswekerij G. J. Bier BV przeciwko Mines de potasse d'Alsace SA* [1976] Rec. 1735.

¹¹⁴ *Shevill* (nr 6).

¹¹⁵ Zob. sprawa C-509/09 *eDate Advertising* EU:C:2011:685; sprawa C-194/16 *Svensk Handel* EU:C:2017:766.

mogące uzasadniać powództwo transgraniczne na podstawie omawianej *tematyki* opublikowanej w wielu jurysdykcjach.

Warto rozważyć wpływ alternatywnych definicji skutków transgranicznych na liczbę przypadków objętych zakresem przyszłej dyrektywy. Art. 4 proponowanej dyrektywy określa trzy sytuacje, w których należy uznać, że sprawa ma skutki transgraniczne. Po pierwsze, należy uznać, że sprawa ma skutki transgraniczne, chyba że obie strony mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym samym państwie członkowskim co sąd rozpoznający sprawę; po drugie, należy uznać, że sprawa ma skutki transgraniczne, gdy dana sprawa leżąca w interesie publicznym jest istotna dla więcej niż jednego państwa członkowskiego; po trzecie, gdy powód lub podmioty powiązane wszczęły równoległe lub wcześniejsze postępowanie sądowe przeciwko tym samym lub powiązanym pozwany w innym państwie członkowskim. W odniesieniu do ostatniej z tych kwestii warto zauważyć, że zakres czasowy i geograficzny niniejszego opracowania może uniemożliwiać identyfikację toczących się lub wcześniejszych postępowań sądowych w innym państwie członkowskim lub tym bardziej w państwie trzecim.

W podejściu Rady proponuje się usunięcie wszelkich definicji skutków transgranicznych. Wynika z tego, że państwa członkowskie miałyby swobodę, do czasu przedstawienia wiążącej interpretacji tego terminu, przyjęcia środków transpozycji, których zakres znacznie się różni. Wydaje się, że mogłoby to obejmować interpretację skutków transgranicznych, która ogranicza się do uwzględnienia miejsca zamieszkania stron. Sformułowanie wspólnego, potencjalnie szerszego rozumienia skutków transgranicznych byłoby uzależnione od skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w drodze odesłania prejudycjalnego, co z kolei wymagałoby sformułowania przekonującego argumentu, że krajowe środki transpozycji są niezgodne z terminem, który nie ma definicji w akcie UE. Ramy czasowe takiego orzeczenia w trybie prejudycjalnym byłyby oczywiście niepewne, podobnie jak jego wynik. Chociaż naszym zdaniem skutki transgraniczne należy rozumieć w odniesieniu do istnienia skutków gospodarczych i politycznych, a także powiązań jurysdykcyjnych z wieloma sądami, proces sformułowania tego wspólnego zrozumienia jest niepewny ze względu na brak zdefiniowania aktem prawnym.

Dlatego też istnieją trzy możliwe charakterystyki działań transgranicznych rozważane a) w niniejszym opracowaniu, b) we wniosku Komisji i c) we wniosku Rady. Jak wspomniano, w oparciu o kryteria niniejszego opracowania (tj. podstawy jurysdykcji na mocy rozporządzenia Bruksela I bis) 91,4 % wszystkich spraw obejmowało element transgraniczny. Na podstawie wniosku Komisji dokładniejszą liczbę można uzyskać przez połączenie danych dotyczących miejsca zamieszkania pozwanego (10 %) z danymi dotyczącymi elementu europejskiego (85 %). Ponadto, opierając się na założeniu, że zaproponowane przez Radę usunięcie definicji elementu transgranicznego mogłoby skutkować interpretacją skupiającą się na miejscu zamieszkania pozwanego, około 10 % spraw zidentyfikowanych w niniejszym opracowaniu wchodziłoby w zakres dyrektywy proponowanej przez Radę.

5. ANALIZA GRÓŻB PRAWNYCH

KLUCZOWE USTALENIA

W niniejszym rozdziale przedstawiliśmy nasze ustalenia dotyczące gróźb prawnych zgłoszonych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 sierpnia 2023 r. Groźby prawne są szczególnie trudne do określenia ilościowego, ponieważ w odróżnieniu od postępowań sądowych nie są one zazwyczaj częścią domeny publicznej. Badanie przeprowadzone przez Foreign Policy Centre (FPC) pokazuje, że 73 % wszystkich respondentów otrzymało w wyniku swojej działalności dziennikarskiej wiadomości grożące podjęciem działań prawnych. W przeciwieństwie do przypadków, które rozważamy w niniejszym rozdziale, respondenci ankiety FPC skorzystali z możliwości zachowania anonimowości. Sprawy, które analizujemy w niniejszym rozdziale, stanowią jedynie ułamek gróźb prawnych zgłaszanych przez ich odbiorców. W niniejszym opracowaniu zidentyfikowano 14 gróźb prawnych powiązanych z Hiszpanią (2), Luksemburgiem (4), Polską (1), Francją (3), Włochami (3) i Maltą (1). Siedem gróźb zostało wystosowanych przez spółki, dwie zostały wyrażone przez polityków, jedna przez partię polityczną, jedna przez komentatora politycznego, dwie przez organizacje non-profit i jedna przez przedsiębiorcę posiadającego spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowaną w Zjednoczonym Królestwie oraz powiązaną z Indiami, Kanadą, Stanami Zjednoczonymi, Maltą, Dubajem, Czarnogórą i Rosją. Tematyka tych gróźb obejmowała zanieczyszczenie środowiska i korupcję w gwatemalskich spółkach zależnych szwajcarskiego przedsiębiorstwa wydobywczego, niewłaściwe wykorzystanie dotacji państwowych oraz oszukańcze praktyki w projektach zamówień publicznych.

W 2020 r. Foreign Policy Centre (FPC) przedstawiło wnioski z badania dotyczącego zakresu i skali ryzyka i zagrożeń stojących przed dziennikarzami śledczymi ujawniającymi przestępstwa finansowe i korupcję. Z raportu tego wynika, że 71 % respondentów doświadczyło gróźb lub nękania o charakterze innym niż prawne podczas pracy nad dochodzeniami dotyczącymi przestępstw finansowych i korupcji oraz spraw cywilnych, w szczególności ponad 50 % respondentów zgłaszało stosowanie pism o zaprzestaniu działalności, przesłuchań przez organy i kampanii oszczerstw. Co ważne, 73 % wszystkich respondentów w następstwie działalności dziennikarskiej otrzymywało wiadomości, w których grożono im podjęciem działań prawnych. Stwierdzono, że groźby prawne mają największy wpływ na zdolność dziennikarzy do kontynuowania pracy – 70 % respondentów stwierdziło, że w pewnym stopniu dokonało autocenzury ze względu na ryzyko działań prawnych lub groźby.

Groźby prawne są szczególnie trudne do oszacowania, ponieważ mogą nie być zgłaszane w mediach i nie muszą w inny sposób znajdować się w domenie publicznej. W nowszym raporcie FPC na temat SLAPP w Zjednoczonym Królestwie zwrócono uwagę, że „zazwyczaj jednak intencją powoda w ramach SLAPP niekoniecznie jest dotarcie na salę sądową, gdzie można by bliżej zbadać fakty, ale raczej przeciągnięcie postępowania sądowego w celu opóźnienia publikacji lub wyczerpania zasobów finansowych i innych (czasu, energii i odporności psychicznej) pozwanego. Media i dziennikarze narażeni na groźby prawne mogą zatem, co zrozumiałe, ugiąć się pod presją finansową związaną ze skierowaniem sprawy do sądu, gdzie mogą stracić tysiące, jeśli nie dziesiątki tysięcy funtów, nawet jeśli ostatecznie mieliby wygrać. Dziennikarze, którzy »wygrali« sprawy, zwykle ze względu na wycofanie się powoda na późnym etapie, nadal mogą czuć, że przegrali ze względu na poziom zmarnowanych zasobów, których nie można odzyskać. Sprawy trafiające do sądu to zatem »wierzchołek góry lodowej«¹¹⁶.

¹¹⁶ Susan Coughtrie (nr 52).

W niniejszym sprawozdaniu zidentyfikowano 14 gróźb prawnych powiązanych z Hiszpanią (2), Luksemburgiem (4), Polską (1), Francją (3), Włochami (3) i Maltą (1). Siedem gróźb zostało wystosowanych przez spółki, dwie zostały wyrażone przez polityków, jedna przez partię polityczną, jedna przez komentatora politycznego, dwie przez organizacje non-profit i jedna przez przedsiębiorcę posiadającego spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowaną w Zjednoczonym Królestwie oraz powiązaną z Indiami, Kanadą, Stanami Zjednoczonymi, Maltą, Dubajem, Czarnogórą i Rosją. Tematyka tych gróźb obejmowała zanieczyszczenie środowiska i korupcję w gwatemalskich spółkach zależnych szwajcarskiego przedsiębiorstwa wydobywczego, niewłaściwe wykorzystanie dotacji państwowych oraz oszukańcze praktyki w projektach zamówień publicznych.

Ramka 5: Przedsiębiorstwo wydobywcze grozi baskijskiej gazecie podjęciem działań prawnych

Mapping Media Freedom poinformowało, że międzynarodowe przedsiębiorstwo wydobywcze z siedzibą w Szwajcarii zwróciło się do baskijskiej gazety o usunięcie artykułu gwatemalskiego dziennikarza. Organizacji medialnej groził pozew o zadośćuczynienie w wysokości 15 000 EUR. W artykule porównano zarządzanie przedsiębiorstwem wydobywczym do zarządzania organizacją przestępczą i nawiązano do transgranicznego projektu dochodzeniowego prowadzonego przez grupę dziennikarzy. W raporcie dochodzeniowym znaleziono dowody na ukrywanie raportów o zanieczyszczeniach, plany niszczenia upraw na własne potrzeby prowadzonych przez społeczności lokalne w Gwatemali i przekupywanie policji krajowej.

Źródło: Mapping Media Freedom, „Mining company Solway threatens legal action against Basque newspaper Argia due to critical reporting” [Przedsiębiorstwo wydobywcze Solway grozi podjęciem działań prawnych przeciwko baskijskiej gazecie Argia z powodu krytycznych doniesień] (czerwiec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30442>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

Przedsiębiorstwa z branży nieruchomości z siedzibą w Luksemburgu wyraziły trzy groźby podjęcia działań prawnych, jeśli artykuł nie zostanie usunięty ze strony internetowej platform internetowych z siedzibą w Luksemburgu¹¹⁷. Inną groźbę wystosował wydał polski komentator polityczny, który zażądał od polskiego reportera sprostowania i odszkodowania w wysokości 20 000 PLN (na cele charytatywne). Artykuł dotyczył niewłaściwego wykorzystania dotacji państwowych¹¹⁸.

W czerwcu 2023 r. włoska partia polityczna zapowiedziała podjęcie kroków prawnych przeciwko włoskiej organizacji medialnej w związku z doniesieniami wskazującymi na powiązania tej partii politycznej z Kreml¹¹⁹. We Włoszech odnotowano dwie dodatkowe groźby. Pierwsza została wystosowana przez prawników polityka, którzy grozili dziennikarzowi i redaktorowi pozwem o zniesławienie za wypowiedzi składane w związku ze skandalem łapówkarskim w Europie.¹²⁰ Drugie pismo pochodziło od włoskiego ministra obrony i było skierowane do włoskiej gazety Domani w związku z artykułem dotyczącym potencjalnego konfliktu interesów w związku z powiązaniem z

¹¹⁷ Mapping Media Freedom, „Reporter.lu received three formal notices threatening legal action” [Reporter.lu otrzymał trzy formalne zawiadomienia grożące podjęciem działań prawnych] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30021>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹¹⁸ Mapping Media Freedom, „Miłosz Manasterski demands correction and compensation for damaged from Wirtualna Polska journalist” [Miłosz Manasterski żąda sprostowania i odszkodowania za szkody wyrządzone przez dziennikarza Wirtualnej Polski] (czerwiec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30417>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹¹⁹ Mapping Media Freedom, „Lega threatens L'Espresso with legal action” [Lega grozi L'Espresso podjęciem działań prawnych] (czerwiec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30351>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²⁰ Mapping Media Freedom, „Italia Viva's leader Matteo Renzi threatens editor Marco Travaglio with defamation lawsuit” [Lider Italia Viva Matteo Renzi grozi redaktorowi Marco Travaglio pozwem o zniesławienie] (grudzień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25479>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

przemysłem zbrojeniowym¹²¹. Minister na Twitterze stwierdził: „Jestem pewien, że wyroki cywilne i karne to jedyna metoda, jaką dyrektorzy, redaktorzy i dziennikarze mogą zrozumieć w obliczu zniesławienia”¹²².

W Hiszpanii hiszpański klub piłkarski zagroził hiszpańskiej gazecie podjęciem działań prawnych w związku z dokumentami przejętymi przez policję w toku toczącej się sprawy sądowej dotyczącej płatności na rzecz osób trzecich, naruszenia protokołów wewnętrznych i kampanii oszczerstw¹²³. Hiszpański magazyn satyryczny Mongolia był przedmiotem dwóch odrębnych procesów sądowych za obrazę uczuć religijnych. Ponadto zgłoszono, że Instytut Polityki Społecznej zwrócił się o „natychmiastowe zamknięcie» magazynu satyrycznego na drodze sądowej”¹²⁴.

We Francji trzy francuskie organizacje medialne otrzymały groźby prawne od francuskiej firmy specjalizującej się w rzecznictwie, cyberbezpieczeństwie i wywieraniu wpływu w internecie¹²⁵. Groźby te są uzupełnieniem pozwów wniesionych przez tę samą firmę przeciwko trzem organizacjom medialnym¹²⁶. Z raportu Mapping Freedom Media wynika, że jeden z dziennikarzy włączonych w tę sprawę poinformował, że podjęto decyzję o usunięciu fragmentów artykułu i zmodyfikowaniu artykułu z dodatkiem stwierdzającym, że artykuł został zmodyfikowany po formalnym wezwaniu. Organizacja medialna donosi, że wywierano na nią dalsze naciski, aby usunęła wzmiankę o formalnym wezwaniu¹²⁷.

Ponadto maltańska organizacja medialna z nurtu dziennikarstwa śledczego Shift News poinformowała, że indyjsko-kanadyjski biznesmen groził jej podjęciem kroków prawnych w związku z artykułami dotyczącymi oszukańczych praktyk w projektach zamówień publicznych¹²⁸.

¹²¹ Mapping Media Freedom, „New defence minister announces intention to sue Domani over report on alleged conflict of interest” [Nowy minister obrony ogłasza zamiar pozwania Domaniego w związku z raportem na temat rzekomego konfliktu interesów] (październik 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25312>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²² Tamże.

¹²³ Mapping Media Freedom, „FC Barcelona threatens legal action against El Mundo over leaked contract negotiations with Lionel Messi” [FC Barcelona grozi podjęciem działań prawnych przeciwko El Mundo w związku z wyciekiem negocjacji w sprawie kontraktu z Lionelem Messim] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25460>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²⁴ Mapping Media Freedom, „Satirical magazine Mongolia sued for »offending religious sentiments« over Christmas front page” [Magazyn satyryczny Mongolia pozwany za „obrazę uczuć religijnych” na świątecznej okładce] (styczeń 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25654>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²⁵ Mapping Media Freedom, „Three French media outlets received legal threats” [Trzy francuskie organizacje medialne otrzymały groźby prawne] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25200>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²⁶ Mapping Media Freedom, „Three French investigative media outlets prosecuted for defamation by firms” [Trzy francuskie organizacje medialne z nurtu dziennikarstwa śledczego ścigane za zniesławienie przez firmy] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25192>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²⁷ Mapping Media Freedom, „Three French media outlets received legal threats” [Trzy francuskie organizacje medialne otrzymały groźby prawne] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25200>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

¹²⁸ Julian Delia, „Ram Tumuluri sends legal threat to The Shift objecting to being called »an international scammer«” [Ram Tumuluri wysłał groźby prawne do The Shift, sprzeciwiając się nazywaniu go „międzynarodowym oszustem”] (Shift News, marzec 2022 r.) <<https://theshiftnews.com/2022/03/21/ram-tumuluri-sends-legal-threat-to-the-shift-objecting-to-being-called-an-international-scammer/>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

6. ZALECENIA

KLUCZOWE USTALENIA

W oparciu o powyższą analizę danych niniejszy rozdział zawiera szereg zaleceń do rozważenia przez ustawodawców. Zauważamy w szczególności, że powodzenie przyszłej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP zależy od sformułowania kluczowych terminów w języku, który jest wystarczająco jasny i precyzyjny, aby zapewnić przyjęcie wspólnych minimalnych standardów ochrony w całej Unii.

Zalecamy, aby dyrektywa w sprawie przeciwdziałania SLAPP zawierała wystarczająco szeroką definicję skutków transgranicznych, aby odzwierciedlić nasze ustalenie, że sporna sprawa leżąca w interesie publicznym jest często istotna dla wielu państw członkowskich oraz dla ogólnego zarządzania Unią.

Ponadto zamiast koncentrować się na motywie powoda lub celu wniesienia powództwa, przyszła dyrektywa w sprawie przeciwdziałania SLAPP powinna skupiać się wyłącznie na (i) istnieniu aktu udziału w debacie publicznej oraz (ii) taktyce procesowej stosowanej przez powoda. Odwoływanie się do motywacji powoda odwraca uwagę od udziału pozwanego w debacie publicznej i może również stanowić dla pozwanego ciężar dowodu niemożliwy do pokonania.

Zauważamy również, że proponowana dyrektywa ogranicza środek ochrony prawnej w postaci wczesnego oddalenia do spraw, w których roszczenie w postępowaniu głównym jest ewidentnie bezpodstawne. Ponadto Rada proponuje zdefiniowanie ewidentnej bezpodstawności jako spraw „tak ewidentnie bezpodstawnych, że nie ma miejsca na jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości”. Wczesne oddalenie stanowi główny element ustawodawstwa w sprawie przeciwdziałania SLAPP, którego ograniczenie miałoby szkodliwy wpływ na skuteczność przyszłego instrumentu. Wymóg ewidentnej bezpodstawności stanowiłby przeszkodę niemożliwą do pokonania w zastosowaniu wczesnego oddalenia w każdej sprawie uwzględnionej w przeanalizowanych przez nas zbiorach danych. Sytuację zaostrzyłoby włączenie wspólnej, restrykcyjnej definicji, takiej jak zaproponowana przez Radę. Wynika z tego, naszym zdaniem, że utrzymanie wymogu ewidentnej bezpodstawności w przypadku wczesnego oddalenia ograniczyłoby dostęp do tego środka ochrony prawnej do niezwykle zawężonej kategorii spraw.

W odniesieniu do oznak nadużycia analiza danych wskazuje, że nierówność broni między powodem a pozwanym budzi szczególne obawy. Zalecamy, aby ustawodawca rozważył włączenie nierówności broni jako oznaki nadużycia, mimo że nie jest to oznaka sama w sobie, szczególnie w odniesieniu do pozwanych, wobec których pozew jest skierowany osobiście. Ponadto obserwujemy, że powodowie SLAPP często atakują pojedyncze osoby lub wielu pozwanych i wszczynają wiele pozwów.

W odniesieniu do zakresu przyszłej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP odnotowujemy również ograniczenie środków przeciwdziałających SLAPP do spraw o charakterze cywilnym lub handlowym. Ponieważ prawo karne jest wykluczone i wiele państw członkowskich w dalszym ciągu uznaje zniesławienie za przestępstwo, a przestępstwa związane z mową nienawiści uzasadniają SLAPP, ważne jest, aby Komisja zaleciła, przy użyciu dostępnych jej środków, depenalizację wypowiedzi w państwach członkowskich.

Co więcej, biorąc pod uwagę, że zniesławienie jest wyłączone z rozporządzenia Rzym II, a w rozporządzeniu Bruksela I bis nie ma dostosowanych przepisów dotyczących zniesławienia, przyjęcie dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP samo w sobie nie pozbawiłoby możliwości stosowania przepisów prawa prywatnego międzynarodowego do zwiększenia psychologicznego i finansowego ciężaru obrony przed stanowiącymi nadużycie powództwami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej. Zaleca się zatem przekształcenie rozporządzeń Bruksela I bis i Rzym II w celu zapewnienia większej przewidywalności sprawowania jurysdykcji i egzekwowania prawa właściwego.

Ponadto zalecamy również, aby w rozsądny sposób zastosować środki prawa miękkiego oraz aby Komisja rozważyła, czy postanowienia jej zalecenia zasługują na interwencję ustawodawczą.

W oparciu o powyższą analizę danych niniejszy rozdział zawiera szereg zaleceń do rozważenia przez ustawodawców. Zauważamy w szczególności, że powodzenie przyszłej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP zależy od sformułowania kluczowych terminów w języku, który jest wystarczająco jasny i precyzyjny, aby zapewnić przyjęcie wspólnych minimalnych standardów ochrony w całej Unii. Mając na uwadze związek między wolnością wypowiedzi a należytym zarządzaniem w Unii i państwach członkowskich, jesteśmy zdania, że przyjęcie poniższych zaleceń należy traktować jako sprawę pilną. Zaniedbanie tych kwestii i niezapewnienie jak najszybszego nadania im skutku prawnego miałyby niekorzystne skutki dla demokratycznych rządów w Unii Europejskiej oraz mogłyby spowodować zakłócenia procesów wyborczych na poziomie Unii i państw członkowskich.

6.1. Zakres dyrektywy w sprawie przeciwdziałania SLAPP: definicja elementu transgranicznego

Nasza analiza otwartych spraw SLAPP pokazuje, że skuteczność instrumentu UE służącego zwalczaniu SLAPP zależy od sposobu, w jaki zdefiniowano wymóg elementu transgranicznego. Jak zauważono powyżej, analiza danych kategoryzuje sprawy w oparciu o powiązania międzynarodowe określone w obowiązujących instrumentach prawnych.

Dyrektywa proponowana przez Komisję stanowi, że element transgraniczny istnieje, jeżeli spełniony jest co najmniej jeden z następujących warunków:

- przynajmniej jedna ze stron ma miejsce zamieszkania w państwie innym niż to, w którym znajduje się sąd rozpatrujący sprawę;
- akt udziału w debacie publicznej dotyczy sprawy leżącej w interesie publicznym istotnej dla więcej niż jednego państwa członkowskiego; lub
- powód lub podmioty powiązane wszczęły powiązane postępowanie w innym państwie członkowskim¹²⁹.

W poprawkach zaproponowanych przez Radę zaleca się usunięcie definicji spraw transgranicznych. Nie jest do końca jasne, jakie będą długoterminowe skutki usunięcia definicji dla osiągnięcia wspólnego rozumienia kluczowych terminów.

W przypadku braku wspólnej definicji terminu, który ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania dyrektywy, należy jednak oczekiwać, że państwa członkowskie dokonają transpozycji dyrektywy bez jednolitego wspólnego minimalnego standardu. Stanowiłoby to okazję i zachętę do nadużyć związanych z wyborem sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping) w celu uniknięcia środków ochrony przed SLAPP.

Jeżeli państwa członkowskie uznają, że element transgraniczny istnieje tylko wtedy, gdy strony mają miejsce zamieszkania w innych państwach niż państwo, w którym znajduje się sąd rozpatrujący sprawę, około 90 % spraw, które identyfikujemy jako sprawy mające powiązania z więcej niż jednym państwem członkowskim, byłoby wyłączonych z zakresu dyrektywy transponowanej w tych państwach członkowskich.

Byłoby to szczególnie nieprawidłowe, gdyby rozpatrywać to w odniesieniu do właściwości sądów w zakresie zobowiązań pozaumownych. Sytuacja mogłaby nie zostać uznana za mającą znaczenie transgraniczne do celów prawa przeciwdziałającego SLAPP, ale podlegałaby jurysdykcji sądów wielu państw członkowskich do celów rozporządzenia Bruksela I bis, podczas gdy prawem właściwym mogłoby być prawo zupełnie innego państwa.

¹²⁹ Proponowana dyrektywa (nr 15), art. 4.

Natomiast definicja znaczenia transgranicznego zawarta w proponowanej dyrektywie jest wystarczająco szeroka, aby uwzględnić w niej kwestie, które Traktat i prawodawstwo Unii uznają za objęte kompetencjami Unii i które w związku z tym zasługują na ujęcie w przepisach UE właśnie dlatego, że mają skutki lub leżą w interesie publicznym w wielu państwach członkowskich. Nie oznacza to, że zawarta w proponowanej dyrektywie definicja spraw transgranicznych uwzględnia wszystkie sytuacje takie jak ta, o której mowa w bezpośrednio poprzedzającym akapicie; możliwe jest powiązanie sprawy z wieloma jurysdykcjami do celów właściwości sądów i wyboru prawa, gdy niekoniecznie leży ona w interesie publicznym więcej niż jednego państwa członkowskiego. Jeżeli jednak ten interes publiczny wielu państw członkowskich zinterpretuje się wystarczająco szeroko, zgodnie z naszą metodą analizy opisaną w sekcji 4.7 powyżej, zakres tego rozdzwiewu byłby ograniczony.

Jednakże w trosce o przejrzystość i spójność koncepcyjną z innymi instrumentami przyjętymi na podstawie art. 81 TFUE zalecamy sformułowanie definicji skutków transgranicznych w sposób, który wyraźnie uwzględnia również pełny zakres czynników łączących, na podstawie których można skierować sprawę do sądu w kwestii roszczenia pozaumownego. W tym celu zalecamy dodanie nowego art. 4 ust. 2 lit. c) w brzmieniu:

fakty w sprawie ustanawiają powiązania, które mogłyby umożliwić powodowi dokonanie wyboru spośród sądów więcej niż jednego państwa członkowskiego, w których może zostać rozpatrzone roszczenie zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (przekształcenie).

Niezastosowanie się do tego może skutkować umożliwieniem powodowi wyboru sądu na mocy rozporządzenia Bruksela I bis w okolicznościach, w których roszczenie może nie zostać uznane za mające znaczenie transgraniczne dla celów prawa przeciwdziałającego SLAPP. Wynika z tego, że jakkolwiek rozdzwiew między wyborem podstawy jurysdykcji a zakresem prawa przeciwdziałającego SLAPP może skutkować przyznaniem powodowi jednostronnego uprawnienia do obejścia środków ochrony przed SLAPP.

6.2. Motywacja strony skarżącej

Jak zauważono w sekcji 2.1 powyżej, odniesienia do *celu* lub *zamiaru* powoda w zakresie wszczynania postępowania sądowego zwykle nakładają na oskarżonego dotkliwy lub niemożliwy do pokonania ciężar dowodu, aby wykazać wspomniany subiektywny cel lub zamiar. Shapiro zauważa, że „przez sformułowanie wymogu, aby celem pozwu było zastraszenie, zubożenie i zniechęcenie, taka definicja SLAPP odwraca uwagę od komunikacji, która ma być chroniona, i zamiast tego wymaga zbadania prawnego uzasadnienia pozwu, wiążąc to ze skomplikowanym badaniem zamiaru powoda w ramach SLAPP i relacji między stronami”¹³⁰. Rzeczywiście, bazy danych, które analizujemy w niniejszym badaniu, zostały opracowane bez odniesienia do subiektywnej intencji powoda, z wyjątkiem zakresu, w jakim można się tego domyślić na podstawie obiektywnej identyfikacji czynników, które mogą stanowić nadużycie prawa procesowego.

Wynika z tego, że umieszczenie w art. 3 proponowanej dyrektywy odniesienia do celu powoda – w istocie *głównego* celu – jakim jest uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną, mogłoby skłonić sądy do podjęcia uciążliwego zadania mającego na celu ustalenie,

¹³⁰ Pamela Shapiro, „SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International” [SLAPP: intencja czy treść? Ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP staje się międzynarodowe] (2010 r.), 19 Review of European Community & International Environmental Law 14, 24–25.

o co przede wszystkim chodziło powodowi. Włączenie do proponowanej dyrektywy obiektywnych wskaźników tego głównego celu nie określa, naszym zdaniem, kierunku działań, jaki mogłyby rozsądnie przyjąć sądy w związku z koniecznością przeprowadzenia subiektywnego badania pobudek powoda.

Postuluje się zatem, aby odniesienie do „głównego celu” (lub w istocie dowolnego celu) zostało usunięte z definicji postępowania stanowiącego nadużycie, a prawo powinno skupiać się wyłącznie na oznakach nadużycia. Alternatywnie, gdyby ustawodawcy byli zdania, że zamiar powoda powinien mieć wartość definicyjną, można byłoby doprecyzować, że wszelkie odniesienia do celu lub „głównego celu” postępowania należy rozumieć jako umożliwiające ostateczną identyfikację wyłącznie na podstawie obecności nadużyć w postępowaniu sądowym wymienionych w niewyczerpującym wykazie oznak nadużycia¹³¹.

6.3. Wczesne oddalenie i ewidentna bezpodstawność

Wczesne oddalenie jest podstawą ustawodawstwa przeciwdziałającego SLAPP. Przyspieszone postępowanie umożliwia pozwanym oddalenie roszczeń bez nadmiernego obciążenia finansowego i psychologicznego związanego z przedłużającym się postępowaniem. Zauważono, że nawet w jurysdykcjach, w których istnieje wiele środków obrony interesu publicznego, środki te pojawiają się zbyt późno w postępowaniu, aby zapobiec nadużyciom w sporach sądowych. Na przykład w ramach konsultacji rządu Zjednoczonego Królestwa w sprawie SLAPP wskazano, że koszt i czas związany z budowaniem obrony mogą przewyższać siłę obrony i wywierać presję na pozwanych, aby zdecydowali się na ugodę¹³². W związku z tym wczesna interwencja stanowi kluczowy mechanizm zaradczy i odstraszący.

Proponowana dyrektywa zapewnia środek ochrony prawnej w postaci wczesnego oddalenia w przypadkach, gdy sądy uznają, że roszczenie powoda jest ewidentnie bezpodstawne¹³³. Środek ochrony prawnej nie obejmuje spraw, w których sąd uzna, że postępowanie ma nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter, ale roszczenie jest przynajmniej częściowo uzasadnione¹³⁴. Wynika z tego, że wczesne oddalenie nie byłoby możliwe w przypadku wszystkich stanowiących nadużycie powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej.

Środek ochrony prawnej zostałby jeszcze bardziej ograniczony, gdyby przyjęto zaproponowaną przez Radę definicję ewidentnie bezpodstawnych roszczeń. Rada definiuje ewidentnie bezpodstawne sprawy jako „tak ewidentnie bezpodstawne, że nie ma miejsca na jakiegokolwiek uzasadnione

¹³¹ W dokumencie informacyjnym Parlamentu zasugerowano właściwą interpretację art. 3 ust. 3, przy uwzględnieniu, że niewyczerpujący wykaz oznak może zostać wykorzystany do zidentyfikowania ukrytego celu pozwu, zob. Maria Diaz Crego i Micaela Del Monte, „Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs)” [Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)], dokument informacyjny Parlamentu Europejskiego PE 733.668 (kwiecień 2022 r.), 8 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)> dostęp: 13 października 2023 r.

¹³² Ministerstwo Sprawiedliwości, „Consultation Outcome: Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs): Government Response to Call for Evidence” [Wynik konsultacji: strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP): odpowiedź rządu na wezwanie do przedstawienia dowodów] (20 lipca 2022 r.) <<https://www.gov.uk/government/consultations/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapps/outcome/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapps-government-response-to-call-for-evidence#defamation-libel-laws>> dostęp: 1 listopada 2023 r.

¹³³ Proponowana dyrektywa (nr 15), art. 9.

¹³⁴ Alternatywne środki ochrony prawnej są dostępne w stanowiących nadużycie powództwach zmierzających do stłumienia debaty publicznej i są określone w art. 14–16 proponowanej dyrektywy (nr 15).

wątpliwości”¹³⁵, co stanowi próg przekraczający w pewnym stopniu wspólną normę ETPC dotyczącą dostępu do sądów¹³⁶. Wywiera to dwojaki problematyczny wpływ na osiągnięcie celów proponowanej dyrektywy. Po pierwsze, włączenie wspólnej definicji mogłoby ograniczyć zdolność państw członkowskich do przyjmowania wyższych standardów ochrony debaty publicznej, ponieważ (i) mogłyby one uznać, że nie mogą odstąpić od wspólnej definicji lub (ii) Trybunał mógłby przyjąć pogląd, że wspólna definicja stanowi minimalne zabezpieczenie ochrony prawa dostępu do sądów. Po drugie, co może mieć poważniejsze skutki, treść wniosku Rady jest nadmiernie restrykcyjna.

Chociaż z powodów wskazanych powyżej nie możemy zaangażować się w głęboką analizę poszczególnych przypadków, zauważamy, że wydaje się, iż wymóg ewidentnej bezpodstawności stanowiłby przeszkodę nie do pokonania dla zastosowania wczesnego oddalenia w każdej sprawie zawartej w zbiorach danych, które przeanalizowaliśmy. Sytuację zaostrzyłoby włączenie wspólnej, restrykcyjnej definicji, takiej jak zaproponowana przez Radę. Wynika z tego, naszym zdaniem, że utrzymanie wymogu ewidentnej bezpodstawności w przypadku wczesnego oddalenia ograniczyłoby dostęp do tego środka ochrony prawnej do niezwykle zawężonej kategorii spraw.

Wydaje się, że ograniczona dostępność środka ochrony prawnej jest motywowana interesem ustawodawcy polegającym na zapewnieniu, aby korzystanie przez strony z prawa dostępu do sądu nie było obciążone nieproporcjonalną ingerencją państwa. W tym względzie należy zauważyć, że ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP przetrwało w Stanach Zjednoczonych spór o wykładnię konstytucji w odniesieniu do środka ochrony prawnej dotyczącego wczesnego oddalenia¹³⁷. Uzasadnienie tych decyzji dałoby się również przenieść do kontekstu europejskiego, w którym ETPC przedstawił jasne wytyczne dotyczące równowagi, jaką należy zachować między odpowiednimi prawami podstawowymi. Rzeczywiście, projekt zalecenia Rady Europy w sprawie przeciwdziałania stosowaniu SLAPP rozszerza środek ochrony prawnej na wszystkie SLAPP, niezależnie od tego, czy są one w sposób ewidentny bezpodstawne, czy też nie¹³⁸.

Jesteśmy zatem zdania, że jeżeli cele proponowanej dyrektywy mają zostać osiągnięte, środek ochrony prawnej należy rozszerzyć na wszystkie SLAPP. Nie spowodowałyby to naruszenia zdrowej równowagi między prawami podstawowymi stron, lecz raczej naprawiłoby istniejącą praktyczną nierównowagę, zgodnie z celami proponowanego ustawodawstwa.

Ponadto wydaje się, że panuje pewne zamieszanie co do tego, czy środki ochrony prawnej obejmujące stanowiące nadużycia powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej są dostępne w ewidentnie bezpodstawnych postępowaniach sądowych. Na przykład w dokumencie informacyjnym Parlamentu stwierdzono, że „proponowana dyrektywa przewiduje również szereg środków ochrony prawnej, które byłyby *wyłącznie* dostępne w stanowiących nadużycie powództwach zmierzających do stłumienia debaty publicznej i dążyłyby do zrekompensowania szkód poniesionych przez osoby objęte powództwem SLAPP”. Z naszej interpretacji przepisów wynika, że środki ochrony prawnej dostępne w stanowiących nadużycie powództwach byłyby dostępne w postępowaniach ewidentnie

¹³⁵ Podejście Rady (nr 34), motyw 13a.

¹³⁶ Zob. Rada Europy, „Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb)” [Przewodnik w zakresie stosowania artykułu 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny)] <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_6_eng> dostęp: 6 listopada 2023 r.; zob. także komentarz Borga Bartheta i in. (nr 1).

¹³⁷ Chociaż niektóre stany musiały zmienić swoje przepisy w związku z ustaleniami, że ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP narusza konstytucyjne prawo do rozprawy z udziałem ławy przysięgłych (zob. np. *Davis przeciwko Coxowi* 351 s. 3d 862, 864 (Wash. 2015) oraz *Mobile Diagnostic Imaging przeciwko Hooten* 889 N.W 2d 27, 35 (Minn. Ct. App. 2016)), stany uniknęły tej sytuacji przez przyjęcie ustawy o jednolitej ochronie wypowiedzi publicznych, opracowanej przez Komisję ds. Jednolitego Prawa.

¹³⁸ Projekt zalecenia (nr 38).

bezpodstawnych, które przekroczyły wyższy próg pozwalający na stwierdzenie nadużycia. Co więcej, procedury wczesnego oddalenia byłyby same w sobie niewystarczające, aby zrekompensować osobom objętym ewidentnie bezpodstawnymi postępowaniami sądowymi szkody niematerialne i materialne poniesione w trakcie obrony powództwa, nawet na wczesnym etapie. Mechanizmy wczesnego oddalenia nie musiałyby też koniecznie zapewniać wystarczającego mechanizmu odstrasającego, gdyby sąd nie miał możliwości nałożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających kar. Dlatego też zalecamy wyjaśnienie, że środki ochrony prawnej dostępne w postępowaniu sądowym stanowiącym nadużycie są dostępne dla pozwanych w ewidentnie bezpodstawnym postępowaniu sądowym.

6.4. Oznaki nadużycia

Art. 3 wniosku Komisji zawiera następujący niewyczerpujący wykaz oznak: nieproporcjonalny, nadmierny lub nieuzasadniony charakter powództwa lub jego części; fakt wszczęcia przez powoda lub strony powiązane wielu postępowań w związku z podobnymi sprawami; zastraszanie, nękanie lub groźby ze strony powoda lub jego przedstawicieli. Parlament dodaje do tego wykazu: nadużywanie przewagi ekonomicznej lub wpływów politycznych przez powoda przeciwko pozwanemu, prowadzące do braku równowagi sił między obiema stronami; posługiwanie się w złej wierze taktyką procesową, taką jak opóźnianie postępowania, i podjęcie decyzji o dochodzeniu roszczenia podlegającego jurysdykcji sądu, który będzie traktował roszczenie w sposób najbardziej korzystny dla powoda, lub umorzenie spraw na późniejszym etapie postępowania.

Z naszej analizy wynika, że zastosowano następujące typowe taktyki procesowe: ukierunkowanie na osoby fizyczne, ukierunkowanie na wiele osób lub organizacji, wnoszenie wielu pozwów, nadmierne roszczenia o odszkodowanie lub roszczenia o odszkodowanie za szkody moralne. Roszczenia często wiązały się z nierównością broni między stronami sporu, przy czym pozwany (w szczególności osoby fizyczne) dysponował mniejszymi zasobami niż powód. Warto wyjaśnić, że prawo do rzetelnego procesu sądowego obejmuje dostęp do sądu¹³⁹, skuteczny środek odwoławczy¹⁴⁰ i uczciwą procedurę. ETPC stwierdził naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego w wyniku braku dostępu do pomocy prawnej¹⁴¹, długości postępowania¹⁴² oraz nierówności broni między stronami¹⁴³. Ostatnia z tych kwestii zakłada odpowiednią równowagę między stronami, co oznacza, że każdej ze stron należy zapewnić odpowiednią możliwość przedstawienia swojej sprawy na warunkach, które nie stawiają jej w znacznie bardziej niekorzystnej sytuacji w stosunku do drugiej strony¹⁴⁴. W konsekwencji odmowa przyznania pomocy prawnej może stanowić nieprzestrzeganie zasad równości broni, jak miało to miejsce w sprawie *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹⁴⁵. W sprawie *McVicar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ETPC stwierdził jednak, że brak pomocy prawnej w pozwie o zniesławienie wniesionym przez stosunkowo zamożną osobę spowodował większe straty fizyczne i emocjonalne u skarżącego niż byłyby odczuwane przez doświadczonego adwokata¹⁴⁶. Pomimo uznania tej względnej dysproporcji sił między stronami Trybunał nie stwierdził naruszenia zdolności skarżącego do przedstawienia skutecznej obrony w konsekwencji jego braku uprawnienia do pomocy prawnej, ponieważ sprawa nie była nadmiernie skomplikowana¹⁴⁷. Dlatego też próg, od którego brak

¹³⁹ *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 4451/70).

¹⁴⁰ *Nait-Liman przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 51357/07).

¹⁴¹ *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (nr 60).

¹⁴² *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)* (skarga nr 36813/97) [224].

¹⁴³ *Kress przeciwko Francji* (skarga nr 39594/98).

¹⁴⁴ *Regner przeciwko Republice Czeskiej* (skarga nr 35289/11).

¹⁴⁵ *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (nr 60).

¹⁴⁶ *McVicar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 46311/99) [51].

¹⁴⁷ Tamże [62].

uprawnienia do pomocy prawnej będzie stanowił naruszenie zasady równości broni, należy określić w odniesieniu do okoliczności sprawy jako całości. W konsekwencji, jeśli sądy mają rozważać, czy nierówność broni stron wskazuje na nadużycie, konieczne będzie uwzględnienie okoliczności sprawy jako całości, w tym złożoności postępowania sądowego i dostępności pomocy prawnej.

6.5. Depenalizacja wypowiedzi

W zaleceniu Komisji (UE) 2022/758 uwzględniono liczne rezolucje Rady Europy, w których zwrócono uwagę na efekt mrozący kryminalizacji zniesławienia. Art. 7 stanowi, co następuje: „Państwa członkowskie nie powinny również dopuścić, by kary za zniesławienie były nadmierne i nieproporcjonalne. Państwa członkowskie powinny w jak największym stopniu brać pod uwagę wytyczne i zalecenia Rady Europy dotyczące ram prawnych w zakresie zniesławienia, a w szczególności prawa karnego. W tym kontekście zachęca się państwa członkowskie do usunięcia z ich ram prawnych kar pozbawienia wolności za zniesławienie. Państwa członkowskie zachęca się do sprzyjania stosowaniu prawa administracyjnego lub cywilnego do rozpatrywania spraw o zniesławienie, pod warunkiem że przepisy te mają mniej represyjny skutek niż przepisy prawa karnego”¹⁴⁸.

W ciągu dwunastu miesięcy między przyjęciem tego zalecenia a ukończeniem niniejszego sprawozdania organy państw członkowskich w dalszym ciągu wszczynały postępowania karne w sprawie zniesławienia. Nie ma dowodów na to, że zalecenie Komisji spowodowało jakąkolwiek zmianę w liczbie spraw karnych o zniesławienie lub w całościowej reformie prawa karnego zgodnie z zaleceniem Komisji. Wydaje się zatem, że środki niewiążące mają ograniczoną użyteczność.

Co więcej, chociaż depenalizacja zniesławienia ograniczyłaby zakres, w jakim przepisy karne mogłyby być wykorzystywane do tłumienia uzasadnionego udziału w debacie publicznej, warto zauważyć, że nadal istnieje szeroka możliwość pociągania do odpowiedzialności karnej w odniesieniu do wypowiedzi.

Do analizowanych przez nas powyżej spraw zaliczają się przestępstwa związane z obrazą uczuć religijnych. Oprócz kwestii uwzględnionych w zbiorach danych, które analizujemy powyżej, znane są nam również sprawy karne dotyczące fałszywych zarzutów o nękanie i zniewagę w co najmniej jednym państwie członkowskim¹⁴⁹, Malcie, gdzie ministrowie zaproponowali dodatkową kryminalizację wypowiedzi w okresie od przyjęcia zalecenia Komisji¹⁵⁰.

W związku z tym podnosi się, że instytucje powinny w odpowiednim czasie rozważyć skorzystanie z uprawnień ustawodawczych lub skorzystanie z postępowania sądowego w celu zapewnienia wywiązania się państwa członkowskiego z obowiązków przestrzegania praworządności, w tym przez wypełnianie obowiązków w zakresie wolności wypowiedzi.

¹⁴⁸ Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 (nr 90).

¹⁴⁹ Jonna Demarco, „Criminal libel resurrected?: Alarm following Mark Camilleri criminal harassment case” [Wskreszono zniesławienie kryminalne? Alarm w związku ze sprawą karną Marka Camilleriego dotyczącą nękania] (The Shift News, maj 2022 r.) <<https://theshiftnews.com/2022/05/27/criminal-libel-resurrected-alarm-following-mark-camilleri-criminal-harassment-case/>> dostęp: 6 listopada 2023 r.

¹⁵⁰ Jacob Borg, „New cyberbullying laws aim to tackle »keyboard warriors«” [Nowe przepisy dotyczące cyberprzemocy mają na celu walkę z „wojownikami klawiatury”] (The Times of Malta, 18 stycznia 2022 r.) <<https://timesofmalta.com/articles/view/new-cyberbullying-laws-aim-to-tackle-keyboard-warriors.935537>> dostęp: 6 listopada 2023 r.

6.6. Instrumenty prawa prywatnego międzynarodowego

Wnioski Komisji i Rady same w sobie nie rozwiązują istniejących problemów związanych z powództwami o zniesławienie na mocy rozporządzeń Bruksela I bis i Rzym II¹⁵¹. Zgodnie z rozporządzeniem Bruksela I bis powód może jednostronnie wybrać między miejscem zamieszkania pozwanego a miejscem, w którym wystąpiła szkoda (tj. miejscem, w którym szkoda była odczuwana lub w którym powstała). Takie zastosowanie rozporządzenia Bruksela I bis w dziedzinie prawa dotyczącego zniesławienia zwiększa ryzyko wyboru ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping), szczególnie w dobie mediów cyfrowych. Ponadto zniesławienie jest wyłączone z rozporządzenia Rzym II, a państwa członkowskie stosują własne przepisy krajowego prawa prywatnego międzynarodowego w celu określenia prawa właściwego w sprawach o zniesławienie. Parlament zauważył już w kontekście SLAPP, że wykluczenie to sprzyja „wyborowi sądu pod kątem własnego interesu i »turystyce sądowej« w sprawach o zniesławienie, ponieważ umożliwia powodom wybór forum państwa o najniższych standardach ochrony wolności prasy lub wolności wypowiedzi”¹⁵².

Wniosek Parlamentu Europejskiego ma na celu ograniczenie możliwości wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping) dzięki dwóm nowym artykułom wyjaśniającym zasady dotyczące jurysdykcji i prawa właściwego w sprawach o zniesławienie oraz w sprawach cywilnych i handlowych, które mogą stanowić powództwo na mocy proponowanej dyrektywy. Art. 18a stanowi, że w przypadku takich powództw jurysdykcję miejsca zamieszkania pozwanego uznaje się za jedyną jurysdykcję właściwą w przypadku, gdy ofiary zniesławienia są osobami fizycznymi. W odniesieniu do wyboru prawa art. 18c stanowi, że za prawo właściwe uznaje się prawo miejsca, dla którego publikacja jest przeznaczona, lub, jeżeli nie jest możliwe określenie miejsca, dla którego publikacja jest przeznaczona, prawem właściwym jest prawo miejsca sprawowania odpowiedzialności redakcyjnej lub prowadzenia odpowiedniej działalności redakcyjnej związanej z aktem udziału w debacie publicznej.

Jak widać w odniesieniu do naszego omówienia spraw transgranicznych w sekcji 4.9 powyżej, istnieje wiele możliwości wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping) dzięki wdrożeniu przepisów zawartych w rozporządzeniu Bruksela I bis. W 90 % zidentyfikowanych spraw komunikat został opublikowany w więcej niż jednej jurysdykcji, co oznacza, że zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Bruksela I bis powód miałby możliwość wszczęcia wielu postępowań w różnych jurysdykcjach, w których opublikowano komunikat, co zwiększyłoby koszty psychologiczne i finansowe obrony powództwa. Skutki takiego wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. forum-shopping) uległyby dalszemu zaostrzeniu w związku z dostępnością różnych przepisów krajowych dotyczących wyboru prawa w przypadku zniesławienia¹⁵³.

Połączona groźba wynikająca z zastosowania przepisów dotyczących jurysdykcji i wyboru prawa prowadziła czasami do masowego tłumienia zgłaszania spraw leżących w interesie publicznym w Unii.

¹⁵¹ Bardziej szczegółową analizę można znaleźć w Borg-Barthet i in. (nr 1).

¹⁵² Maria Diaz Crego i Micaela Del Monte (nr 131) 4.

¹⁵³ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”) [2007] Dz.U. L 199, s. 40. Zniesławienie jest wyłączone z rozporządzenia Rzym II, a państwa członkowskie stosują własne przepisy krajowego prawa prywatnego międzynarodowego w celu określenia prawa właściwego w sprawach o zniesławienie; bardziej szczegółową analizę można znaleźć w Borg-Barthet i in. (nr 1).

Taki egzystencjalny charakter groźby dla potencjalnych pozwanych sprawia, że nie jest ona zgłaszana i w związku z tym nie jest ujmowana w odpowiednich bazach danych¹⁵⁴.

Naszym zdaniem wynika z tego, że potencjalnym i faktycznym nadużyciem przepisów unijnego prawa prywatnego międzynarodowego w celu tłumienia debaty publicznej należy zająć się w drodze zmiany obowiązujących rozporządzeń.

6.7. Środki prawa miękkiego

We wnioskach Rady i Parlamentu wyraźnie określono standardy minimalne w przeciwieństwie do wspólnego przyjmowania ustawodawstwa określającego normę wzorcową. Należy zatem przypomnieć, że państwo członkowskie może zdecydować się na ochronę większą niż minimalna wymagana na mocy ostatecznej wersji dyrektywy. Podczas transpozycji ostatecznej wersji dyrektywy państwa członkowskie powinny uwzględnić zalecenie Rady Europy¹⁵⁵ wraz z zaleceniem Komisji (UE) 2022/758 oraz istniejącymi modelowymi przepisami, które są zgodne z ich specyficznymi tradycjami prawnymi¹⁵⁶, a także analizami naukowymi, które przyczyniają się do rozwoju i interpretacji prawa.

Uznając ograniczony zakres proponowanej dyrektywy, Komisja uzupełnia proponowaną dyrektywę niewiążącym zaleceniem opartym na art. 292 TFUE¹⁵⁷. Zalecenie stanowi, że państwa członkowskie powinny:

- dokonać przeglądu swoich ram prawnych mających zastosowanie do zniesławienia, aby ograniczyć możliwość nadużywania tych przepisów, łącznie z proporcjonalnością odszkodowań¹⁵⁸,
- zawrzeć w prawie krajowym zabezpieczenia odnoszące się do spraw krajowych, podobne do zabezpieczeń przewidzianych w instrumentach unijnych, które mają na celu przeciwdziałanie ewidentnie bezpodstawnym i stanowiącym nadużycie powództwom w sprawach cywilnych o skutkach transgranicznych, zmierzającym do stłumienia debaty publicznej¹⁵⁹,
- zachęcać organy samoregulacyjne i samorządy przedstawicieli zawodów prawniczych do dostosowania swoich norm deontologicznych do niniejszego zalecenia¹⁶⁰,
- zapewnić szkolenie¹⁶¹ i inicjatywy podnoszące świadomość¹⁶² przedstawicielom zawodów prawniczych zajmującym się SLAPP oraz dziennikarzom i obrońcom praw człowieka,
- zapewnić dostęp do indywidualnego i niezależnego wsparcia¹⁶³, oraz
- wprowadzić ustalenia dotyczące gromadzenia danych, sprawozdawczości i monitorowania¹⁶⁴.

Zalecenie jest oczywiście niewiążącym instrumentem, którego funkcją jest udzielanie państwom członkowskim wskazówek dotyczących tworzenia solidnego ustawodawstwa przeciwdziałającego

¹⁵⁴ Komentarz na temat zakresu, w jakim groźba powództwa (w tym wykorzystanie przepisów prawa prywatnego międzynarodowego w celu wzmocnienia tej groźby) doprowadziła do ugody pozasądowej lub usunięcia informacji, zob. Coughtrie (nr 52); Greenpeace (nr 2); Borg Barthet i in. (nr 1).

¹⁵⁵ Projekt zalecenia (nr 38).

¹⁵⁶ Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 (nr 90).

¹⁵⁷ Tamże.

¹⁵⁸ Tamże 5–7.

¹⁵⁹ Tamże 4.

¹⁶⁰ Tamże 9.

¹⁶¹ Tamże 10–18.

¹⁶² Tamże 19–23.

¹⁶³ Tamże 24–28.

¹⁶⁴ Tamże 29–32.

SLAPP i zapewnienia uzupełniającego wsparcia podmiotom będących przedmiotem SLAPP zarówno wchodzącym w zakres proponowanej dyrektywy, jak i pozostającym poza nim.

Warto jednak zauważyć, że zalecenia i ustawodawstwo modelowe nie mają mocy wiążącej dla państw członkowskich. Z uwagi na znaczenie kwestii określonych w zaleceniu postuluje się, że instytucje UE powinny w odpowiednim czasie rozważyć, czy cele zalecenia można w lepszy sposób osiągnąć przez wprowadzenie dalszych wiążących środków.

W odniesieniu do zasad deontologicznych obowiązujących przedstawicieli zawodów prawniczych warto zauważyć, że – choć poza kontekstem UE – Urząd Nadzoru Prawników Anglii i Walii wydał wytyczne dla przedstawicieli zawodów prawniczych dotyczące etycznego postępowania, jakiego oczekuje się od nich w przypadku zetknięcia się ze SLAPP¹⁶⁵.

Ponadto Komisja w swojej proponowanej dyrektywie uwzględniła już kwestię SLAPP w kontekście sprawozdań na temat praworządności¹⁶⁶. Sprawozdania na temat praworządności stanowią ważny mechanizm monitorowania sprawowania wymiaru sprawiedliwości i wolności mediów w UE. Ważne jest, aby mechanizmy praworządności w dalszym ciągu monitorowały nadużycia systemu sądownictwa i zagrożenia dla wolności mediów przez odniesienie do SLAPP.

¹⁶⁵ Urząd Nadzoru Prawników, „Warning notice: Strategic Litigation Against Public Participation (SLAPPs)” [Wytyczne: Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)] (28 listopada 2022 r.) <<https://www.sra.org.uk/solicitors/guidance/slapps-warning-notice/>> dostęp: 19 października 2023 r.

¹⁶⁶ Proponowana dyrektywa (nr 15) 2.

BIBLIOGRAFIA

Prawodawstwo

- Kalifornijski kodeks postępowania cywilnego.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej [2012] Dz.U. C 326, s. 391 (wspólne ramy odniesienia).
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej [2008] Dz.U. C 115, s. 13.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 13 grudnia 2007 r., 2008/C 115, s. 1.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (europejska konwencja praw człowieka, z późniejszymi zmianami) (przyjęta 4 listopada 1950 r., wejście w życie 3 września 1953 r.) ETS nr 005 (EKPC).
- Ustawa o przestępstwach gospodarczych i przejrzystości korporacyjnej z 2023 r.
- Ustawa o ochronie debaty publicznej z 2008 r. A2008-48 (ustawa).
- Ustawa o ochronie debaty publicznej [SBC] 2019.
- Ustawa o ochronie debaty publicznej (2015, S.) 2015, c23 – ustawa 52.
- Kodeks postępowania cywilnego Quebecu.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (przekształcenie) [2012], Dz.U. L 351, s. 1
- Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) [2007] Dz.U. L 199, s. 40.

Sprawy

- *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 48876/08).
- *Bédat przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 56925/08).
- Sprawa C-509/09 *eDate Advertising* EU:C:2011:685.
- Sprawa C-68/93 *Fiona Shevill, Ixora Trading Inc., Chequepoint SARL i Chequepoint International Ltd przeciwko Presse Alliance SA* ECLI:UE:C:1995:61.
- Sprawa 21/76 *Handelswekerij G. J. Bier BV przeciwko Mines de potasse d'Alsace SA* [1976] Rec. 1735.
- *Castells przeciwko Hiszpanii* (skarga nr 11798/85).
- *Couderac i Hachette Filipacchi Associés przeciwko Francji* (skarga nr 40454/07).
- *Dupuis i inni przeciwko Francji* (skarga nr 1914/02).
- *Giniewski przeciwko Francji* (skarga nr 64016/00).
- *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 4451/70).
- *Gunns przeciwko Marr i Ors*, Sąd Najwyższy Wiktorii 9575 z 2004 r.

- *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 5493/72).
- *Incal przeciwko Turcji* (41/1997/825/1031), wyrok z 9 czerwca 1998 r.
- *Independent Newspapers (Ireland) Limited przeciwko Irlandii* (skarga nr 28199/15).
- *Jafarov przeciwko Azerbejdżanowi* (2017) 64 EHRR 13.
- *Kress przeciwko Francji* (skarga nr 39594/98).
- *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* (skarga nr 18030/11).
- *Mamère przeciwko Francji* (skarga nr 12697/03).
- *Matter przeciwko Turcji* (skarga nr 54997/08).
- *McVicar przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 46311/99).
- *Medžlis Islamske Zajednice Brčko i inni przeciwko Bośni i Hercegowinie* (skarga nr 17224/11).
- *Naït-Liman przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 51357/07).
- *OOO Memo przeciwko Rosji* (skarga nr 2840/10).
- *OOO Regnum przeciwko Rosji* (skarga nr 22649/08).
- *Radio France i inni przeciwko Francji* (skarga nr 53984/00).
- *Regner przeciwko Republice Czeskiej* (skarga nr 35289/11).
- *Ruokanen i inni przeciwko Finlandii* (skarga nr 45130/06).
- *Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy przeciwko Finlandii* (skarga nr 931/13).
- *Savva Terentyev przeciwko Rosji* (skarga nr 10692/09).
- *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)* (skarga nr 36813/97).
- *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 68416/01).
- *Stoll przeciwko Szwajcarii* (skarga nr 69698/01).
- *Taner Kılıç przeciwko Turcji (nr 2)* (skarga nr 208/18).
- *Von Hannover przeciwko Niemcom (nr 2)* (wnioski nr 40660/08 i 60641/08).
- *Worm przeciwko Austrii*, 29 sierpnia 1997 r., *Sprawozdania z wyroków i decyzji 1997-V*.

Źródła wtórne

- Poprawki przyjęte przez Parlament Europejski 11 lipca 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)).
- Borg J., „New cyberbullying laws aim to tackle »keyboard warriors«” [Nowe przepisy dotyczące cyberprzemocy mają na celu walkę z „wojownikami klawiatury”] (The Times of Malta, 18 stycznia 2022 r.) <<https://timesofmalta.com/articles/view/new-cyberbullying-laws-aim-to-tackle-keyboard-warriors.935537>> dostęp: 6 listopada 2023 r.

- Borg Barthet J., Lobina B., i Zabrocka M., „The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society” [Stosowanie SLAPP w celu uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego] (2021 r.), badanie komisji JURI PE 694.782 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU\(2021\)694782_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694782/IPOL_STU(2021)694782_EN.pdf)> dostęp: 5 października 2023 r.
- Brander E. i Turk JL., „Global Anti-SLAPP Ratings: assessing the strength of Anti-SLAPP laws” [Globalne oceny przeciwdziałania SLAPP: ocena siły przepisów przeciwdziałających SLAPP] (Centre for Freedom of Expression, Toronto Metropolitan University, marzec 2023 r.) <https://cfe.torontomu.ca/publications/global-anti-slapp-ratings-assessing-strength-anti-slapp-laws> dostęp: 2 września 2023 r.
- Business and Human Rights Resource Centre, „SLAPPed but not silenced: Defending Human Rights in the Face of Legal Risk” [Powództwo SLAPP, ale brak uciszenia: obrona praw człowieka w obliczu ryzyka prawnego] (czerwiec 2021 r.) <https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_SLAPPs_Briefing_EN_v657.pdf> dostęp: 2 września 2023 r.
- Koalicja przeciwko SLAPP w Europie, „Protecting Public Watchdogs Across the EU: A Proposal for an EU Anti-SLAPP Law” [Ochrona publicznych organizacji strażniczych w całej UE: wniosek dotyczący unijnego prawa przeciwdziałającego SLAPP] <https://www.mediadefence.org/wp-content/uploads/2021/12/Anti_SLAPP_Model_Directive-2-1.pdf> dostęp: 18 października 2023 r.
- Koalicja przeciwko SLAPP w Europie, „SLAPPs: A threat to democracy continues to grow” [SLAPP: Zagrożenie dla demokracji stale rośnie] (lipiec 2023 r.) <<https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.
- Zalecenie Komisji C(2021) 6650 final z dnia 16 września 2021 r. w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w Unii Europejskiej.
- Zalecenie Komisji (UE) 2022/758 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”).
- Coughtrie S., „»London Calling«: The issue of legal intimidation and SLAPPs against media emanating from the United Kingdom” [„London Calling”: kwestia zastraszania prawnego i SLAPP wobec mediów pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa] (Foreign Policy Centre, kwiecień 2022 r.) <<https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2022/04/London-Calling-Publication-February-2023.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.
- Coughtrie S. i Poppy Ogier P., „Unsafe for scrutiny: Examining the pressures faced by journalists uncovering financial crime and corruption around the world” [Brak bezpieczeństwa kontroli: badanie presji, z jaką spotykają się dziennikarze ujawniający przestępstwa finansowe i korupcję na całym świecie] (Foreign Policy Centre, listopad 2020 r.) 3 <<https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Unsafe-for-Scrutiny-November-2020.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.
- Rada Europy, „Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb)” [Przewodnik w zakresie stosowania artykułu 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekt cywilny)] <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_6_eng> dostęp: 6 listopada 2023 r.
- Rada Unii Europejskiej, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub

stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) – podejście ogólne 2022/0117 (COD).

- Delia J., „Ram Tumuluri sends legal threat to The Shift objecting to being called »an international scammer«” [Ram Tumuluri wysyła groźby prawne do The Shift, sprzeciwiając się nazywaniu go „międzynarodowym oszustem”] (Shift News, marzec 2022 r.) <<https://theshiftnews.com/2022/03/21/ram-tumuluri-sends-legal-threat-to-the-shift-objecting-to-being-called-an-international-scammer/>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Demarco J., „Criminal libel resurrected?: Alarm following Mark Camilleri criminal harassment case” [Wskreszono zniesławienie kryminalne? Alarm w związku ze sprawą karną Marka Camilleriego dotyczącą nękania] (The Shift News, maj 2022 r.) <<https://theshiftnews.com/2022/05/27/criminal-libel-resurrected-alarm-following-mark-camilleri-criminal-harassment-case/>> dostęp: 6 listopada 2023 r.
- Diaz Crego M., i Monte M., „Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs)” [Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)], dokument informacyjny Parlamentu Europejskiego PE 733.668 (kwiecień 2022 r.) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)> dostęp: 13 października 2023 r.
- PROJEKT OPINII Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Prawnej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)).
- Projekt zalecenia CM/Rec(20XX)XX Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie przeciwdziałania stosowaniu SLAPP, poprawiony projekt MSI-SLP(2022)07 <<https://rm.coe.int/msi-slp-revised-draft-recommendation-on-slapps/1680abaf88>> dostęp: 30 września 2023 r.
- Komisja Europejska, „Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.” COM(2023) 800 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/4_1_52673_comm_recomm_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.
- Komisja Europejska, „2023 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Italy” [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.: rozdział krajowy dotyczący sytuacji w zakresie praworządności we Włoszech] SWD(2023) 812 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/29_1_52611_coun_chap_italy_en.pdf> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Komisja Europejska, „2023 Rule of Law Report: Country Chapter on the rule of law situation in Slovakia” [Sprawozdanie na temat praworządności z 2023 r.: rozdział krajowy dotyczący sytuacji w zakresie praworządności na Słowacji] SWD(2023) 825 final (lipiec 2023 r.) <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/56_1_52633_coun_chap_slovakia_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.
- Komisja Europejska, „Komisja zajmuje się problemem nadużywania powództw przeciwko dziennikarzom i obrońcom praw człowieka (powództw typu SLAPP)”, komunikat prasowy (27 kwietnia 2022 r.) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_2652> dostęp: 24 października 2023 r.
- Komisja Europejska, „Europejski plan działania na rzecz demokracji: jak wzmocnić demokrację w UE”, komunikat prasowy (3 grudnia 2020 r.) <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2250> dostęp: 20 października 2023 r.

- Komisja Europejska, „European Rule of Law Mechanism: Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report” [Europejski mechanizm praworządności: metodyka przygotowania rocznego sprawozdania na temat praworządności] <https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf> dostęp: 24 października 2023 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka, „Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights”: Freedom of expression” [Przewodnik po stosowaniu artykułu 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Wolność wypowiedzi] (sierpień 2022 r.) <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_10_eng> dostęp: 24 października 2023 r.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, „Opinia w sprawie inicjatywy przeciwko nadużyciom sądowym ukierunkowanym na dziennikarzy i obrońców praw”, SOC/734-EESC-2022.
- Parlament Europejski, projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), 2 marca 2023 r.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie wzmocnienia demokracji oraz wolności i pluralizmu mediów w UE – niewłaściwe wykorzystywanie postępowań cywilnych i karnych do uciszania dziennikarzy, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego (2021/2036(INI)).
- Ferreirim L., „The Spanish factory farming industry is trying to silence us” [Hiszpański zakład hodowli przemysłowej próbuje nas uciszyć] (Greenpeace, 2022 r.) <<https://www.greenpeace.org/international/story/54303/the-spanish-factory-farming-industry-is-trying-to-silence-us/>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Foreign Policy Centre, „Unsafe for scrutiny: examining the pressures faced by journalists uncovering financial crime and corruption around the world” [Brak bezpieczeństwa kontroli: badanie presji, z jaką spotykają się dziennikarze ujawniający przestępstwa finansowe i korupcję na całym świecie] (listopad 2020 r.), dostęp pod adresem: <https://fpc.org.uk/wp-content/uploads/2020/11/Unsafe-for-Scrutiny-November-2020.pdf>.
- Greenpeace, „Sued into Silence: How the Rich and Powerful Use Legal Tactics to Shut Critics Up” [Pozwany, aby milczał: w jaki sposób bogaci i wpływowi stosują taktyki prawne, aby uciszyć krytyków] (lipiec 2020) <<https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2020/07/20200722-SLAPPs-Sued-into-Silence.pdf>> dostęp: 15 października 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Energy company filed 17.6 million SLAPP lawsuit against independent newspaper” [Przedsiębiorstwo energetyczne wniosło pozew SLAPP przeciwko niezależnej gazecie na kwotę 17,6 mln] (luty 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/24588>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „FC Barcelona threatens legal action against El Mundo over leaked contract negotiations with Lionel Messi” [FC Barcelona grozi podjęciem działań prawnych przeciwko El Mundo w związku z wyciekiem negocjacji w sprawie kontraktu z Lionelem Messim] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25460>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Italia Viva’s leader Matteo Renzi threatens editor Marco Travaglio with defamation lawsuit” [Lider Italia Viva Matteo Renzi grozi redaktorowi Marco Travaglio pozwem o zniesławienie] (grudzień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25479>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Lawyer files SLAPP lawsuit against two BIRD.bg journalists” [Prawnik wnosi pozew SLAPP przeciwko dwóm dziennikarzom BIRD.bg] (grudzień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25513>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

- Mapping Media Freedom, „Lega threatens L'Espresso with legal action” [Lega grozi L'Espresso podjęciem działań prawnych] (czerwiec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30351>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Mediapool sued for record €500,000 by Bulgarian insurance company Lev Ins” [Mediapool pozwany na rekordową kwotę 500 000 EUR przez bułgarską firmę ubezpieczeniową Lev Ins] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30013>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Miłosz Manasterski demands correction and compensation for damaged from Wirtualna Polska journalist” [Miłosz Manasterski żąda sprostowania i odszkodowania za szkody wyrządzone przez dziennikarza Wirtualnej Polski] (czerwiec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30417>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Monitoring Report 2022” [Raport monitorujący 2022] (2022 r.) <<https://www.mappingmediafreedom.org/wp-content/uploads/2023/02/MFRR-Monitoring-Report-2022.pdf>> dostęp: 1 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Morocco files lawsuit against Spanish journalist over his claims it used Pegasus spyware to surveil him” [Maroko wnosi pozew przeciwko hiszpańskiemu dziennikarzowi w związku z jego twierdzeniami, że do jego inwigilacji wykorzystano oprogramowanie szpiegujące Pegasus] (lipiec 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25031>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „MP files SLAPP lawsuit against two BIRD.bg journalists” [Poseł wnosi pozew SLAPP przeciwko dwóm dziennikarzom BIRD.bg] (grudzień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25512>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Multiple lawsuits filed against BIRD and Bivol journalists by associate of suspected organized crime leader” [Wiele pozwów wniesionych przeciwko dziennikarzom BIRD i Bivol przez współpracownika podejrzanego przywódcy zorganizowanej grupy przestępczej] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30200>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Reporter.lu received three formal notices threatening legal action” [Reporter.lu otrzymał trzy formalne zawiadomienia grożące podjęciem działań prawnych] (marzec 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/30021>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „New defence minister announces intention to sue Domani over report on alleged conflict of interest” [Nowy minister obrony ogłasza zamiar pozwania Domaniego w związku z raportem na temat rzekomego konfliktu interesów] (październik 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25312>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Satirical magazine Mongolia sued for »offending religious sentiments« over Christmas front page” [Magazyn satyryczny Mongolia pozwany za „obrazę uczuć religijnych” na świątecznej okładce] (styczeń 2023 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25654>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Three French media outlets received legal threats” [Trzy francuskie organizacje medialne otrzymały groźby prawne] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25200>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mapping Media Freedom, „Three French investigative media outlets prosecuted for defamation by firms” [Trzy francuskie organizacje medialne z nurtu dziennikarstwa śledczego ścigane za zniesławienie przez firmy] (wrzesień 2022 r.) <<https://www.mapmf.org/alert/25192>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Baza danych prawa medialnego, „Austria” (Międzynarodowy Instytut Prasowy) <<http://legaldb.freemedia.at/legal-database/austria/?target=criminal-defamation>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.

- Baza danych prawa medialnego, „Finlandia” (Międzynarodowy Instytut Prasowy) <<http://legaldb.freemedia.at/legal-database/finland/>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Mijatović, D., „Time to Take Action Against SLAPPs” [Czas podjąć działania przeciwko SLAPP] (Rada Europy, październik 2020 r.) <<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/time-to-take-action-against-slapps>> dostęp: 5 października 2023 r.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, „Consultation Outcome: Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs): Government Response to Call for Evidence” [Wynik konsultacji: strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP): odpowiedź rządu na wezwanie do przedstawienia dowodów] (20 lipca 2022 r.) <<https://www.gov.uk/government/consultations/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapps/outcome/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapps-government-response-to-call-for-evidence#defamation-libel-laws>> dostęp: 1 listopada 2023 r.
- OPINIA Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Prawnej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (COM(2022)0177 – C9-0161/2022 – 2022/0117(COD)).
- Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”), COM(2022)0177 final.
- Rezolucja 1577(2007) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie depenalizacji zniesławienia DOC 11305 (październik 2007 r.) <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17588&lang=en>> dostęp: 3 września 2023 r.
- Platforma Bezpieczeństwa Dziennikarzy, „Defamation lawsuit against investigative website Bivol” [Pozew o zniesławienie przeciwko portalowi śledczemu Bivol] (styczeń 2022 r.) <<https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637040;globalSearch=true>> dostęp: 31 sierpnia 2023 r.
- Shapiro P., „SLAPPs: Intent or Content? Anti-SLAPP Legislation Goes International” [SLAPP: intencja czy treść? Ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP staje się międzynarodowe] (2010 r.), 19 Review of European Community & International Environmental Law 14.
- Simon J., Lauría C. i Flores O., „Weaponizing the law: attacks on media freedom” [Prawo jako broń: ataki na wolność mediów] (Fundacja Thomson Reuters, kwiecień 2023 r.) <<https://www.trust.org/documents/weaponizing-law-attacks-media-freedom-report-2023.pdf>> dostęp: 2 września 2023 r.
- Urząd Nadzoru Prawników, „Warning notice: Strategic litigation against public participation (SLAPPs)” [Wytyczne: Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP)] (listopad 2022 r.) <<https://www.sra.org.uk/solicitors/guidance/slapps-warning-notice/>> dostęp: 19 października 2023 r.
- Koalicja przeciwko SLAPP w Zjednoczonym Królestwie, „Model Anti-SLAPP Law” [Modelowe prawo przeciwdziałające SLAPP] <<https://www.englishpen.org/wp-content/uploads/2022/10/Model-UK-Anti-SLAPP-Law-Final-Version.pdf>> dostęp: 13 października 2023 r.
- Young H., „Canadian Anti-SLAPP Laws in Action” [Kanadyjskie przepisy przeciwdziałające SLAPP w działaniu] (2022 r.) 100:2 Canadian Bar Review 186, 203.
- Zorob M. i Elodie Aba E., „Anti-SLAPP legislation must outlaw judicial harassment of human rights defenders” [Ustawodawstwo przeciwdziałające SLAPP musi zakazywać sądowego nękania]

obrońców praw człowieka] (Business and Human Rights Resource Centre, grudzień 2021 r. < [Anti-SLAPP legislation must outlaw judicial harassment of Human Rights Defenders - Business & Human Rights Resource Centre \(business-humanrights.org\)](#)> dostęp: 3 września 2023 r.

Niniejsze opracowanie zostało zlecone przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego w celu przeanalizowania spraw i groźb SLAPP, które wszczęto w 2022 i 2023 r. Opracowanie zawiera szczegółową analizę zagadnień interesu publicznego związanych ze zidentyfikowanymi działaniami prawnymi lub groźbami prawnymi, transgranicznych skutków spraw spornych leżących w interesie publicznym oraz, w miarę możliwości, informacji o ofiarach, przyczynie działania i zastosowanej taktyce procesowej. W oparciu o te ustalenia sformułowano zalecenia dotyczące reakcji regulacyjnych na SLAPP.

PE 756.468

IP/C/LIBE/IC/2023-51

Druk ISBN 978-92-848-2203-4 | doi:10.2861/258830 | QA-03-23-449-PL-C

PDF ISBN 978-92-848-2202-7 | doi:10.2861/423039 | QA-03-23-449-PL-N