

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „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) 177 final — 2022/0117 COD)

(2023/C 75/20)

Sprawozdawca: **Tomasz Andrzej WRÓBLEWSKI**

Współsprawozdawca: **Christian MOOS**

Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	29.9.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.10.2022
Sesja plenarna nr	573
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	143/2/6

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji; jest to krok naprzód w walce z praktykami kneblowania, o których od 2015 r. słyszy się coraz więcej w Europie<sup>(1)</sup>. Zwalczanie strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP), czyli postępowań sądowych wszczynanych w związku z debatą publiczną, które są w całości lub częściowo bezpodstawne, a których głównym celem jest uniemożliwienie lub ograniczenie debaty publicznej lub karanie za debatę publiczną, jest kluczem do utworzenia świadomego społeczeństwa obywatelskiego i zapewnienia przejrzystości w życiu publicznym. Ponieważ powództwa typu SLAPP są wnoszone również przez strony spoza UE, środki ochrony przeciwko SLAPP stanowią wkład w ochronę europejskiej demokracji przed zagrożeniami z zewnątrz.

1.2. W postępowaniach SLAPP często występuje znaczna dysproporcja sił: powodowie dysponują większymi zasobami finansowymi lub instytucjonalnymi, co stosunkowo ułatwia im wszczęcie postępowania. W tym kontekście ważne jest zapewnienie, aby pozwani dysponowali odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi im obronę w tej obecnie nierównej walce.

1.3. Należy podkreślić, że powództwa typu SLAPP stanowią nadużycie prawa i nie mogą być akceptowane w demokratycznych państwach prawa. Na to zagrożenie najbardziej narażeni są dziennikarze, zwłaszcza niezależni, ale problem może dotyczyć także wszystkich innych uczestników debaty publicznej

1.4. Istotne jest również oddzielenie powództw typu SLAPP od ochrony dóbr osobistych i możliwości obrony dobrego imienia w sprawach o zniesławienie. SLAPP obejmuje zachowania bezpodstawne, mające na celu stłumienie debaty publicznej i uciszenie jej uczestników. Tym samym powództwa wzajemne w przypadku SLAPP nie godzą w wykonywanie prawa do sądu i nie chronią osób rozpowszechniających treści nieprawdziwe lub zniesławiające.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane mechanizmy, ale w trakcie prac legislacyjnych warto byłoby rozważyć rozszerzenie tej listy. Wśród propozycji można wskazać wprowadzenie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kończącego postępowanie uznane za niezgodne z przepisami, połączenie postępowań na wniosek pozwanego we wskazanej przez niego jurysdykcji, ograniczenie czasowe postępowania lub wprowadzenie procedury przyspieszonej czy wyłączenie możliwości finansowania powództwa przez osobę inną niż powód.

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie CASE (<https://www.the-case.eu/slapps-in-europe>).

1.6. Oprócz wdrożenia nowych przepisów, co w całym procesie legislacyjnym może zająć kilka lat, warto dokonać przeglądu ustawodawstwa krajowego w celu zidentyfikowania mechanizmów, które mogłyby obecnie służyć przeciwdziałaniu SLAPP. W zapewnieniu lepszej ochrony uczestnikom debaty publicznej może pomóc zidentyfikowanie powodów, dla których istniejące mechanizmy nie są skutecznie wykorzystywane.

1.7. Istotną kwestią jest również monitorowanie powództw typu SLAPP i skuteczności wdrażanych rozwiązań. Należy się zastanowić, kto powinien dokonywać takich ocen, w szczególności mając na uwadze, że powództwa typu SLAPP mogą być wnoszone również przez instytucje publiczne. Dlatego też przekazanie tej kompetencji państwu członkowskiemu może nie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów.

1.8. Jednocześnie, aby zapewnić możliwie jak najskuteczniejsze osiągnięcie celu dyrektywy, jej stosowanie powinno być oceniane w możliwie jak najszybciej. Zdaniem EKES-u odpowiedni jest okres krótszy niż obecnie proponowany okres pięcioletni.

1.9. Z uwagi na zastosowanie planowanej dyrektywy jedynie do postępowań transgranicznych istotne są również działania zmierzające do wprowadzenia przez poszczególne państwa członkowskie analogicznych inicjatyw dotyczących postępowań krajowych. Ograniczenie do postępowań transgranicznych zapewni ochronę jedynie wybranym uczestnikom debaty publicznej, z pominięciem w szczególności lokalnych dziennikarzy, aktywistów czy sygnalistów. Kompleksowe działania przeciwko SLAPP wymagają jednolitego podejścia zarówno w sprawach transgranicznych, jak i krajowych.

1.10. Należy również wezwać państwa członkowskie do dokonania przeglądu prawa krajowego pod kątem depenalizacji zniesławienia. Wszelkie postępowania dotyczące dóbr osobistych powinny mieć charakter cywilnoprawny. Ewentualna odpowiedzialność karna w tym względzie prowadzi do sytuacji, w której uczestnicy debaty publicznej mogą bardziej obawiać się prezentowania swoich opinii czy pętnowania nadużyć.

1.11. EKES podkreśla, że oprócz regulacji prawnych niezwykle ważne jest wdrożenie odpowiednich działań edukacyjnych i szkoleń, skierowanych zarówno do przedstawicieli zawodów prawniczych (w szczególności sędziów i pełnomocników stron), jak i do uczestników debaty publicznej – dziennikarzy, działaczy społecznych, obrońców praw człowieka, sygnalistów czy zwykłych obywateli.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Wolność wypowiedzi, jak również wynikająca z niej wolność mediów, to jedna z podstawowych wartości, które powinny być gwarantowane przez demokratyczne państwa prawa.

2.2. Prawo do wolności wypowiedzi, wyrażone w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, obejmuje wolność posiadania poglądów oraz przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Jednocześnie podkreśla się poszanowanie wolności i pluralizmu mediów. Podobne gwarancje zawarto w wielu innych aktach prawnych, takich jak Powszechna deklaracja praw człowieka, europejska konwencja praw człowieka czy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2019/1937<sup>(?)</sup> w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dyrektywa o ochronie o ochronie sygnalistów), a także w aktach prawnych przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie, co wskazuje na uniwersalny charakter i istotną rolę tych gwarancji.

2.3. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat rozwój technologii radykalnie zmienił formę debaty publicznej. Do niedawna głównymi mediami służącymi do prowadzenia tej debaty były telewizja, radio i prasa, tworzone głównie przez zawodowych dziennikarzy oraz sygnalistów. Obecnie ważną rolę przejęły media internetowe, dzięki którym każdy może przedstawić swoje opinie i skierować je do szerokiego grona odbiorców, także anonimowo.

---

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

2.4. W kontekście rozwoju mediów i zmian technologicznych kluczowe jest wprowadzenie mechanizmów, które zapewnią realną ochronę wolności wypowiedzi wszystkim uczestnikom debaty publicznej – nie tylko zawodowym dziennikarzom, ale także działaczom ekologicznym<sup>(3)</sup> i społecznym, obrońcom praw człowieka, organizacjom pozarządowym, szeroko rozumianym sygnalistom<sup>(4)</sup>, zaangażowanym obywatelom, związkom zawodowym i wszystkim innym osobom i organizacjom, które publicznie wypowiadają się w istotnych społecznie kwestiach.

2.5. Należy podkreślić nie tylko znaczenie wolności mediów, ale także potrzebę zapewnienia pluralizmu mediów. EKES powtarza wnioski, które przedstawił w opinii pt. „Zapewnienie wolności i pluralizmu mediów w Europie”<sup>(5)</sup>. Podstawą społeczeństwa uczestniczącego, bez którego demokracja nie może prawidłowo funkcjonować, jest otwarta, nieograniczona w żaden sposób debata<sup>(6)</sup>. Wykluczenie czyjegokolwiek głosu z debaty publicznej może prowadzić – i w przeszłości prowadziło – do napięć społecznych i przemocy. Media nie powinny być rozumiane wąsko, jako wyspecjalizowana grupa podmiotów zajmujących się profesjonalnie działalnością medialną; należy je postrzegać również jako aktywny udział osób, które dzielą się opiniami lub udostępniają swoje stanowiska, niezależnie od ich źródła: internetu, forów, blogów czy podcastów. Jest to szczególnie ważne w krajach, w których media publiczne są kontrolowane przez rządzące partie polityczne, lub w krajach, w których media prywatne są kontrolowane przez nielicznych właścicieli dążących do zdominowania przekazu i ograniczenia różnorodności debat publicznych.

2.6. W UE kurczące się przestrzenie obywatelskie osłabiają zdolność organizacji społeczeństwa obywatelskiego do odgrywania istotnej roli w funkcjonowaniu i ochronie demokracji i praworządności. Strategiczne powództwo zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) to kolejny instrument, który ma stłumić krytyczne głosy ze strony społeczeństwa obywatelskiego. EKES z zadowoleniem przyjmuje rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie środków przeciwdziałania kurczeniu się przestrzeni obywatelskiej<sup>(7)</sup> i uważa, że proponowana dyrektywa jest nie tylko jednym ze środków w zestawie narzędzi UE, ale także decydującym krokiem w kierunku zakończenia tych praktyk.

2.7. Większe możliwości publikacji wypowiedzi czy alertów oraz wzrost aktywności społecznej pozwalają nie tylko na poszerzenie debaty publicznej, ale także na przezwyciężenie niepokojących społecznie zjawisk dzięki ujawnianiu nadużyć władzy przez instytucje państwowe lub prywatne, w tym przypadków korupcji czy sprzeniewierzenia środków publicznych. EKES zwraca uwagę, że media (szeroko rozumiane, obejmujące działalność zawodową i amatorską uczestników debat publicznych) jako „czwarta władza” mają za zadanie nie tylko kształtować opinię publiczną, ale także monitorować działania organów publicznych i podmiotów prywatnych. Ochrona „czwartej władzy” jest więc niezwykle ważna dla zapewnienia standardów demokratycznych i praworządności.

2.8. Nadużywanie postępowań sądowych w celu stłumienia debaty publicznej jest coraz częstszym zjawiskiem w państwach członkowskich. Wpływowo osoby, instytucje i firmy o dużych zasobach finansowych i organizacyjnych wykorzystują swoją siłę do uciszania krytyków – wykorzystując innowacyjne instrumenty takie jak nadużywanie przepisów RODO lub żądając ujawnienia źródeł informacji dziennikarzy – podczas gdy ci krytycy, w tym indywidualni dziennikarze i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego działający jako sygnaliści, często nie mają środków finansowych lub organizacyjnych, aby bronić się przed nieuzasadnionym powództwem. Niektóre osoby fizyczne i prawne stosujące SLAPP wobec obywateli i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w UE pochodzą spoza Unii. W czasach rosnących napięć geopolitycznych UE musi być wyposażona w zestaw środków chroniących jej demokrację przed zagrożeniami z zewnątrz, w tym w środki ochrony przeciwko SLAPP.

<sup>(3)</sup> NAT/824 – Raport informacyjny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ochrona środowiska jako warunek wstępny poszanowania praw podstawowych”.

<sup>(4)</sup> SOC/593 – Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wzmocnienia ochrony sygnalistów na szczeblu UE, Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 155.

<sup>(5)</sup> SOC/635 – Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zapewnienie wolności i pluralizmu mediów w Europie” (opinia z inicjatywy własnej) (EKES 2021/01539) (Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 9).

<sup>(6)</sup> REX/545 – Raport informacyjny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspieranie niezależnego sektora mediów w Białorusi”.

<sup>(7)</sup> Rezolucja PE w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie (2021/2103(INI)) (Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 2).

2.9. Powództwo typu SLAPP nie mieści się w ramach prawa do sądu; jego celem nie jest dochodzenie praw powoda, lecz zastraszenie i osłabienie opozycji oraz pozbawienie pozwanego jego zasobów. Pozwy są często wnoszone bezpodstawnie, wielokrotnie, a ich faktycznym skutkiem jest zastraszenie i uciszenie pozwanych organizacji, indywidualnych osób, a nawet ich krewnych, w debacie publicznej oraz zniechęcenie do dalszej aktywności. Jeżeli nie przeciwstawimy się takim działaniom, które mają wywołać efekt mrożący, możemy spodziewać się monopolizacji lub oligopolizacji mediów, co jest sprzeczne z ideałami demokratycznego państwa prawa.

2.10. Z uwagi na kluczową rolę mediów, organizacji pozarządowych, a także innych podmiotów oraz sygnalistów zaangażowanych w budowanie społeczeństwa obywatelskiego i działanie w interesie publicznym niezwykle ważne jest zapewnienie im odpowiedniej ochrony w przypadku naruszeń lub prób naruszeń wolności wypowiedzi, zwłaszcza w sytuacji oczywistej nierównowagi sił i środków. To ostatnie może prowadzić do negatywnych konsekwencji, na przykład pozwany może zrezygnować z dalszego uczestnictwa w debacie publicznej i ujawniania wszelkich nadużyć czy korupcji lub naruszeń praw człowieka. Dużym problemem dla osób, przeciwko którym wytaczane są powództwa typu SLAPP, są wysokie koszty postępowania sądowego, dodatkowo zwiększone przez strategiczne zachowania mające na celu wydłużenie czasu trwania postępowania.

2.11. Niekiedy strategicznym działaniem mającym na celu stłumienie debaty publicznej towarzyszą inne naganne zachowania, takie jak zastraszanie, nękanie i groźby pod adresem pozwanego. Te działania również mają destrukcyjny wpływ na społeczeństwo obywatelskie i są szkodliwe dla interesu publicznego, dlatego powinny spotkać się ze zdecydowaną i natychmiastową reakcją, niezależnie od zasobów finansowych czy przywilejów zaangażowanych w nie stron.

2.12. Jednocześnie nie możemy ignorować problemu nieprawdziwych informacji czy oczywistego nawoływania do nienawiści, które to zjawiska należy weryfikować i w razie stwierdzenia naruszeń – usuwać z przestrzeni publicznej. EKES domaga się jednak ścisłego i prawidłowego stosowania istniejących protokołów wynikających ze stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE<sup>(8)</sup>, ponieważ działania z tym związane nie mogą jednak prowadzić do ograniczenia wolności słowa w sytuacji, gdy przekazywane informacje i opinie nie stanowią fałszywych informacji i nie nawołują do nienawiści<sup>(9)</sup>. W każdym razie praktyki te nie mogą służyć jako pretekst do ograniczenia prawa do wolności wypowiedzi.

2.13. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi<sup>(10)</sup> oraz zalecenie Komisji (UE) 2022/<sup>(11)</sup> w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi.

2.14. Komitet wzywa Parlament Europejski i Radę do niezwłocznego przyjęcia dyrektywy, gdyż wdrożenie środków ochrony dziennikarzy, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i innych osób, które angażują się w debatę publiczną, jest sprawą pilną.

2.15. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję rządu Irlandii o uczestnictwie w przyjęciu i stosowaniu proponowanej dyrektywy. Zgodnie z art. 3 oraz art. 4a ust. 1 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Irlandia może powiadomić o uczestniczeniu w przyjęciu i stosowaniu tej dyrektywy.

2.16. Oprócz zaleceń zawartych w regulacjach Komisji dotyczących SLAPP EKES zachęca rząd Królestwa Danii do przyjęcia przepisów krajowych, które zapewnią taki sam poziom ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed strategicznym powództwem, jaki przewiduje proponowana dyrektywa. Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie będzie uczestniczyć w przyjęciu omawianej dyrektywy i nie będzie nią związana ani nie będzie jej stosować.

<sup>(8)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57).

<sup>(9)</sup> SOC/712 – Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady »Bardziej inkluzywna i bezpieczna Europa: rozszerzenie wykazu przestępstw UE o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści«” (EKES 2022/00299) (Dz.U. C 323 z 26.8.2022, s. 83).

<sup>(10)</sup> COM(2022) 177.

<sup>(11)</sup> 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”) (Dz.U. L 138 z 17.5.2022, s. 30).

2.17. Zdaniem EKES-u przyjęte środki nie mogą nadmiernie ograniczać prawa do sprawiedliwości i powinny być stosowane jedynie w przypadku nadużyć i niewłaściwego wykorzystania.

2.18. Zdaniem Komitetu środkom prawnym hamującym wykorzystywanie bezpodstawnego powództwa i nadużywanie drogi sądowej powinny towarzyszyć działania edukacyjne oraz utworzenie sieci organizacji zapewniających wsparcie prawne dla osób i instytucji, przeciwko którym wnoszone są takie powództwa. W szczególności pełniący ważną rolę przedstawiciele zawodów prawniczych – zarówno sędziowie, jak i prawnicy pełniący funkcję obrońcy w postępowaniu – potrzebują odpowiednich szkoleń, ponieważ ich decyzje i działania mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celu i gwarantują wolność wypowiedzi.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. Rozprzestrzenianie się negatywnego zjawiska, jakim są strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP), stanowi poważny problem. Stąd ogromne znaczenie działań podejmowanych przez Komisję Europejską i Parlament Europejski w celu zwalczania tego zjawiska, co jest niezbędne do zapewnienia odpowiedniej ochrony uczestnikom debat publicznych, w których prawo do postępowania sądowego jest nadużywane w celu wywołania efektu mrożącego i uciszenia pozwanych oraz zniechęcenia ich do dalszej działalności.

3.2. Ochrona przed powództwem typu SLAPP powinna być zapewniona wszystkim uczestnikom debaty publicznej, bez względu na to, czy takie powództwo ma charakter krajowy czy transgraniczny. EKES zgadza się, że postępowanie sądowe wszczęte w jednym państwie członkowskim przeciwko osobie zamieszkałej w innym państwie członkowskim jest zazwyczaj bardziej złożone i kosztowne dla pozwanego. Taki sam problem może też jednak dotyczyć pozywania w tym samym kraju, ale w innym mieście lub stosowania taktyki procesowej, która spowoduje wydłużenie czasu trwania postępowania i zwiększenie jego kosztów. Ograniczenie regulacji jedynie do spraw mających skutki transgraniczne może prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania praw osób i organizacji, których działania mają wpływ lokalny, a więc zwykle wiążą się z ograniczonymi zasobami finansowymi, kadrowymi i organizacyjnymi.

3.3. Dla prawidłowego funkcjonowania dyrektywy konieczne jest określenie właściwej i jednoznacznej podstawy prawnej podejmowanych działań. Należy zauważyć, że głównym celem mechanizmów ochrony przed SLAPP nie jest zapewnienie właściwego przebiegu postępowania (które może odbywać się prawidłowo, zgodnie z krajowymi procedurami), ale ochrona praw pozwanych, którzy mogą nie dysponować odpowiednimi środkami prawnymi i finansowymi. Komitet uważa, że należy zapewnić pozwany, którzy zazwyczaj znajdują się w gorszej sytuacji niż powodowie, mechanizmy, które pozwolą im bronić się w obliczu bezpodstawnych roszczeń stanowiących nadużycie prawa do sądu.

3.4. EKES zwraca uwagę, że wprowadzenie warunku transgranicznego charakteru sprawy powoduje konieczność zbadania w każdym indywidualnym przypadku, 1) czy obie strony postępowania mają miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim, 2) czy czynność polegająca na udziale w debacie publicznej dotyczącej kwestii leżącej w interesie publicznym ma znaczenie dla co najmniej dwóch państw lub 3) czy w innym państwie członkowskim powód lub podmioty z nim powiązane wszczęli równoległe bądź wcześniej postępowanie sądowe przeciwko tym samym lub powiązanym pozwany. W szczególności druga przesłanka może prowadzić do uznaniowej oceny i ograniczenia ochrony udzielonej pozwanemu.

3.5. EKES podziela pogląd, że ochrona przed SLAPP nie powinna dotyczyć wyłącznie spraw cywilnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na stanowiska organizacji międzynarodowych (Komitetu Praw Człowieka ONZ, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europy) w sprawie usunięcia zniesławienia z przepisów prawa karnego. Dotychczasowe środki nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, ponieważ w niektórych państwach członkowskich zniesławienie nadal jest przestępstwem, które podlega zarówno grzywnie, jak i karze pozbawienia wolności. Nie można mówić o swobodnym uczestniczeniu w debacie publicznej pod groźbą odpowiedzialności karnej. Komitet zaleca wprowadzenie skutecznych i efektywnych środków w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie usunęły zniesławienie jako relikty haniebnej przeszłości, który zagraża wolności słowa i wypowiedzi.

3.6. Kary, niezależnie od ich ostatecznego zastosowania, mają cel odstraszący. Jako takie mogą one nawet bardziej ograniczyć debatę publiczną niż postępowanie cywilne. Rezygnacja z ochrony w ramach reżimu prawa karnego może skutkować celowym przesunięciem działań z powództw cywilnych na karne, wobec braku dodatkowej ochrony pozwanego w tym drugim przypadku.

3.7. EKES zwraca uwagę, że powództwa typu SLAPP mogą być wnoszone nie tylko przez podmioty lub instytucje prawa prywatnego, ale także przez organy państwowe, takie jak prokuratura, i że w związku z tym zakres stosowania dyrektywy musi obejmować wszystkie te instytucje. Komitet wzywa do odpowiedniego stosowania ochrony osób fizycznych i prawnych zaangażowanych w debatę publiczną oraz ich źródeł również w takich przypadkach. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na monitorowanie SLAPP. Powierzenie tego zadania państwom członkowskim, w sytuacji gdy powodami w postępowaniach typu SLAPP mogą także być organy publiczne, budzi uzasadnione wątpliwości. Należy rozważyć zaangażowanie w te działania niezależnych organizacji lub wprowadzenie procedury monitorowania na poziomie ponadnarodowym.

3.8. Istotne jest, aby do grona osób zagrożonych SLAPP nie zaliczać wyłącznie dziennikarzy czy obrońców praw człowieka, choć zawody te należy uznać za szczególnie narażone na takie działania. Grupa docelowa powinna być określona funkcjonalnie (na podstawie podejmowanych działań), a nie według wykształcenia czy zawodu. W ten sposób można chronić nie tylko osoby, które nie są bezpośrednio zaangażowane w działalność medialną, ale także np. zaangażowanych obywateli, którzy nagłaśniają przypadki nadużyć w swoich społecznościach lokalnych, lub innego rodzaju sygnalistów w szerszym kontekście.

3.9. Z zadowoleniem należy przyjąć zabezpieczenia zaproponowane w projekcie dyrektywy: gwarancje, wczesne oddalenie ewidentnie bezpodstawnego powództwa w postępowaniu sądowym, środki ochrony przed postępowaniami sądowymi stanowiącymi nadużycie oraz ochrona przed orzeczeniami wydanymi w państwach trzecich. Należy jednak rozważyć możliwość wprowadzenia dalszych środków, które uzupełniłyby i ułatwiłyby pracę sędziów, np. ułatwienie lub nakazanie połączenia różnych powództw przeciwko temu samemu pozwanemu w przypadku pozwów wniesionych przez tych samych lub powiązanych powodów.

3.10. Zdaniem EKES-u cenne byłoby również wprowadzenie pewnego stopnia automatyzmu w postaci „orzeczenia w trybie prejudycjalnym”, w którym sprawy sądowe uznawane są za niezgodne z przepisami, jeżeli w sposób oczywisty spełniają kryteria SLAPP. Takie rozwiązanie pozwoliłoby nawet na niewszczywanie postępowania sądowego w oczywistych przypadkach. Zmniejszyłoby też koszty (nie tylko prywatne, ale i publiczne) i ograniczyło liczbę spraw, które mogłyby być dalej prowadzone.

3.11. Warto również rozważyć dodatkowe rozwiązania, wzorowane na istniejących mechanizmach, takie jak:

- możliwość połączenia postępowań na wniosek pozwanego w wybranej przez niego jurysdykcji,
- ograniczenie czasowe postępowania lub wprowadzenie procedury przyspieszonej (na wzór procedur wyborczych),
- wyłączenie możliwości finansowania powództwa przez osobę inną niż powód (finansowania przez osobę trzecią).

3.12. Z uwagi na rosnącą liczbę powództw typu SLAPP EKES zaleca tymczasowe stosowanie nowych przepisów dotyczących przeciwdziałania SLAPP zawartych w dyrektywie przez państwa członkowskie w odniesieniu do spraw w toku lub wszczętych w chwili wejścia w życie nowych przepisów.

3.13. Jednocześnie konieczne jest dokonanie przeglądu przepisów krajowych w zakresie aktualnych środków przeciwdziałania SLAPP. Skuteczność wprowadzonych mechanizmów może pozwolić na udoskonalenie planowanych działań i faktyczne zapewnienie ochrony osobom zagrożonym. Jeżeli w ustawodawstwie krajowym istnieją już narzędzia, które mogłyby przynajmniej częściowo rozwiązać omawiany problem, należy ustalić, dlaczego narzędzia te nie są odpowiednio stosowane. Taka analiza mogłaby z jednej strony, niezależnie od planowanej dyrektywy, poprawić sytuację uczestników debaty społecznej zagrożonych SLAPP, a z drugiej mogłaby być ciekawym studium przy tworzeniu i wdrażaniu nowych przepisów.

3.14. Ponieważ proponowana dyrektywa nie obejmuje spraw krajowych, EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie (UE) 2022/758 w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi i wzywa państwa członkowskie do zapewnienia takiego samego poziomu ochrony jak określony w proponowanej dyrektywie. Działania UE nie powinny jednak ograniczać się do zaleceń – Unia powinna wymagać od państw członkowskich harmonizacji przepisów w tej dziedzinie, aby zapewnić jednakowy poziom ochrony przed SLAPP we wszystkich państwach członkowskich. Dotyczy to w szczególności definicji prawnych i zakresu ochrony w przypadku SLAPP, tak aby uniknąć różnych interpretacji i różnych poziomów ochrony w państwach członkowskich.

3.15. Ze względu na dynamikę problemu strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej EKES zaleca, aby stosowanie dyrektywy zostało poddane przeglądowi nie po pięciu latach, jak obecnie przewiduje dyrektywa, lecz po upływie maksymalnie trzech lat. Państwa członkowskie powinny zatem przekazać Komisji informacje dotyczące stosowania dyrektywy dwa lata po jej transpozycji. Rok później, czyli trzy lata po transpozycji dyrektywy, Komisja powinna przedstawić sprawozdanie z jej stosowania.

3.16. EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia konsultacji z dziennikarzami i wszystkimi zainteresowanymi stronami, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego podczas przygotowywania przeglądu w celu uzupełnienia informacji dostarczonych przez państwa członkowskie o niezależne oceny stosowania dyrektywy.

3.17. Zasadnicze znaczenie ma wdrożenie działań edukacyjnych wskazanych w zaleceniu (UE) 2022/758. W szczególności potrzebne są odpowiednie szkolenia dla przedstawicieli zawodów prawniczych (zarówno sędziów, jak i prawników występujących w postępowaniach w charakterze obrońców), a także szersze działania edukacyjne skierowane do ogółu społeczeństwa w państwach członkowskich, którego każdy członek może stać się uczestnikiem debaty publicznej zagrożonym powództwem typu SLAPP. W tych działaniach edukacyjnych należy zwracać odpowiednią uwagę na przypadki SLAPP o charakterze ponadnarodowym, które są objęte proponowaną dyrektywą. Ponadto we wszystkich państwach członkowskich, jako uzupełnienie i wzmocnienie dyrektywy, należy organizować ogólne kampanie mające na celu rozpowszechnianie informacji i promowanie praw i wolności wypowiedzi.

3.18. Istotnym elementem systemu przeciwdziałania strategicznym działaniom zmierzającym do stłumienia debaty publicznej powinno być również zapewnienie nieodpłatnej pomocy prawnej zagrożonym osobom i organizacjom. EKES popiera tworzenie i rozwój poradni prawnych na uniwersytetach oraz przez samorządy zawodowe prawników, a także inne podmioty, które mogą udzielić takiego wsparcia. Należy jednak zapewnić, aby podmioty wyznaczone przez państwa członkowskie do prowadzenia tych działań były wiarygodne, niezależne i profesjonalne oraz aby ich działalność podlegała odpowiedniej niezależnej weryfikacji przez organy danego państwa członkowskiego.

Bruksela, dnia 26 października 2022 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---