PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2022/758

od 27. travnja 2022.

o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

(1) U članku 2. Ugovora o Europskoj uniji navedeno je da se Unija temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina.

(2) U članku 10. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji navedeno je da svaki građanin Unije ima pravo sudjelovati u demokratskom životu Unije. Poveljom Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) predviđa se, među ostalim, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 7.), zaštitu osobnih podataka (članak 8.), slobodu izražavanja i informiranja, što uključuje poštovanje slobode i pluralizma medija (članak 11.) te pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje (članak 47.).

(3) Pravo na slobodu izražavanja i informiranja, kako je utvrđeno u članku 11. Povelje, uključuje pravo na mišljenje te primanje i širenje informacija i ideja bez miješanja tijela javne vlasti i bez obzira na granice. Iako to pravo nije apsolutno, svako ograničenje prava mora biti predviđeno zakonom, mora poštovati bit tog prava te su ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (članak 52. stavak 1. Povelje).

(4) U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje i Objašnjenjima koja se odnose na Povelju, članku 11. Povelje trebao bi se dati smisao i opseg primjene članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima o slobodi izražavanja i informiranja kako ga tumači Europski sud za ljudska prava. Člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima štiti se sloboda izražavanja i informiranja. Unutar područja primjene Europske konvencije o ljudskim pravima, svako ograničenje mora biti propisano zakonom, mora biti nužno u demokratskom društvu te se mora odrediti u okviru ostvarenja legitimnih ciljeva utvrđenih u članku 10. stavku 2. Europske konvencije o ljudskim pravima.

(5) Europska konvencija o ljudskim pravima uvodi i pozitivnu obvezu državama ugovornicama da štite slobodu i pluralizam medija te da stvore povoljno okruženje za sudjelovanje u javnim raspravama ([1]). Sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava podrobnije se utvrđuje kako sloboda izražavanja predstavlja jedan od osnovnih temelja demokratskog društva te se ne primjenjuje samo na informacije ili ideje koje se odobravaju ili smatraju bezazlenima ili nevažnima, nego i na one koje vrijeđaju, šokiraju i uznemiruju državu ili bilo koji dio stanovništva ([2]). U okviru sudske prakse detaljnije je pojašnjeno kako „u demokratskom

društvu čak i male i neformalne skupine koje vode kampanje […] moraju biti u mogućnosti djelotvorno provoditi svoje aktivnosti" te kako „postoji velik javni interes da se takvim skupinama i pojedincima koji nisu u središtu pozornosti omogući da sudjeluju u javnoj raspravi širenjem informacija i ideja o pitanjima od općeg javnog interesa" ([3]).

(6) Novinari imaju važnu ulogu u olakšavanju javne rasprave te širenju i primanju informacija, mišljenja i ideja ([4]). Neophodno im je pružiti potreban prostor kako bi mogli pridonijeti otvorenoj, slobodnoj i pravednoj raspravi te suzbiti dezinformacije i ostalo manipulativno uplitanje u raspravu, među ostalim aktera iz trećih zemalja. Novinari bi trebali moći djelotvorno provoditi svoje aktivnosti kako bi osigurali da građani imaju pristup pluralizmu mišljenja u europskim demokracijama.

(7) Borci za ljudska prava imaju i važnu ulogu u europskim demokracijama, posebno u poštovanju temeljnih prava, demokratskih vrijednosti, socijalne uključenosti, zaštite okoliša i vladavine prava. Trebali bi moći aktivno sudjelovati u javnom životu i izraziti svoje mišljenje o pitanjima politike i u postupcima donošenja odluka bez straha od zastrašivanja. Borci za ljudska prava odnose se na pojedince ili organizacije uključene u obranu temeljnih prava i niza drugih prava, uključujući prava u području okoliša i klime, prava žena, prava LGBTIQ osoba, prava osoba manjinskog rasnog ili etničkog podrijetla, radnička prava ili vjerske slobode.

(8) U zdravoj i naprednoj demokraciji ljudi bi trebali moći aktivno sudjelovati u javnoj raspravi. Kako bi se osiguralo smisleno sudjelovanje, ljudi bi trebali imati pristup pouzdanim informacijama, što im omogućuje oblikovanje vlastita mišljenja i donošenje vlastite prosudbe u javnom prostoru u kojem se mogu slobodno izraziti različita stajališta.

(9) Kako bi se potaknuo razvoj takvog okruženja, važno je zaštititi novinare i borce za ljudska prava od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja (poznatijih kao „strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja"). Ti su sudski postupci očito neosnovani ili u potpunosti ili djelomično neosnovani i sadržavaju elemente zlouporabe koji opravdavaju pretpostavku da je glavna svrha tih sudskih postupaka spriječiti, ograničiti ili kazniti javno sudjelovanje. Naznake takve zlouporabe jesu nerazmjerna, pretjerana ili neopravdana narav tužbe ili njezinih dijelova, postojanje višestrukih tužbi koje je tužitelj podnio u vezi sa sličnim stvarima, zastrašivanje, uznemiravanje ili prijetnje koje upućuju tužitelj ili njegovi predstavnici prije pokretanja očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka. Ti postupci predstavljaju zlouporabu sudskih postupaka i uzrokuju nepotrebna opterećenja za sudove jer im cilj nije postizanje pravde, nego uznemiravanje i ušutkavanje tuženika. Dugi postupci stvaraju opterećenja za nacionalne pravosudne sustave.

(10) Očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja mogu poprimiti brojne oblike pravnih zlouporaba, uglavnom u građanskim i kaznenim stvarima, ali i u području upravnog prava, te se mogu temeljiti na različitim osnovama.

(11) Takve sudske postupke često pokreću moćni pojedinci ili subjekti (primjerice, interesne skupine, korporacije i državni organi) u pokušaju da utišaju javnu raspravu. Često uključuju neravnotežu moći između stranaka, pri čemu je tužitelj na višem položaju od tuženika, primjerice ima veću financijsku ili političku moć. Iako nije neophodna sastavnica očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka, neravnoteža moći, ako postoji, dovodi do značajnog povećanja štetnih učinaka, kao i odvraćajućih učinaka sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.

(12)Očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja mogu negativno utjecati na vjerodostojnost i ugled tuženika, posebice novinara i boraca za ljudska prava, te iscrpiti njihove financijske i ostale resurse. Mogu imati štetne psihološke posljedice na ciljane osobe ili članove njihovih obitelji. Očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja ugrožavaju sposobnost novinara ili boraca za ljudska prava da provode svoje aktivnosti. Zbog takvih postupaka objava informacija o pitanjima od javnog interesa može biti odgođena ili u potpunosti spriječena. Postojanje takvih postupaka može u širem smislu imati odvraćajući učinak, posebice na rad novinara i boraca za ljudska prava, pridonoseći autocenzuri u očekivanju mogućih budućih sudskih postupaka, što dovodi do osiromašenja javne rasprave na štetu društva u cjelini. Trajanje postupaka, financijski pritisak i prijetnja kaznenim sankcijama predstavljaju moćna sredstva za zastrašivanje i ušutkavanje kritičara.

(13)Osobe na koje su usmjereni očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja često se suočavaju s višestrukim sudskim postupcima istodobno i u različitim nadležnostima. Sudski postupci pokrenuti u nadležnosti jedne od država članica protiv osoba koje imaju prebivalište u drugoj državi članici obično su složeniji i skuplji za tuženika. Tužitelji u očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja mogu upotrijebiti postupovne alate kako bi produljili trajanje i povećali troškove postupka te mogu pokrenuti postupak u nadležnosti suda koji smatraju povoljnim za predmet, umjesto suda koji je u najboljem položaju da odluči o tužbenom zahtjevu.

(14)U Europskoj uniji raste broj očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Prema nedavnim studijama ([5]) ti se postupci sve češće pokreću među državama članicama.

(15)Europski parlament u svojoj je rezoluciji od 25. studenoga 2020. ([6]) osudio upotrebu strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja za ušutkavanje ili zastrašivanje istraživačkih novinara i medija te za stvaranje ozračja straha povezanog s njihovim izvješćivanjem o određenim temama, pozivajući Komisiju da podnese prijedlog o sprečavanju takvih tužbi. U Rezoluciji ([7]) od 11. studenoga 2021. o jačanju demokracije te slobode i pluralizma medija u EU-u: neprikladna upotreba mjera građanskog i kaznenog prava za ušutkavanje novinara, nevladinih organizacija i civilnog društva, Europski parlament ponovno je naglasio raširenost te pojave i potrebu za djelotvornim zaštitnim mjerama za žrtve strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja širom Unije.

(16)Platforma Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara ([8]) izvješćuje i o sve većem broju upozorenja o ozbiljnim prijetnjama sigurnosti novinara i slobodi medija u Europi, uključujući višestruke slučajeve pravosudnog zastrašivanja. U godišnjem izvješću za 2021. partnerskih udruga Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara istaknuto je znatno povećanje upozorenja povezanih sa strateškim tužbama protiv javnog savjetovanja prijavljenih 2020. u odnosu na prethodnu godinu, u smislu broja upozorenja i nadležnosti dotičnih država članica Vijeća Europe ([9]). U Preporuci od 13. travnja 2016. o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i drugih medijskih aktera ([10]) Vijeće Europe preporučilo je svojim državama članicama da poduzmu potrebne zakonodavne i/ili druge mjere kako bi spriječile neosnovanu, uznemirujuću ili zlonamjernu upotrebu zakona i pravnog postupka s ciljem zastrašivanja i ušutkavanja novinara i drugih medijskih aktera.

(17) U izvješćima Komisije o vladavini prava za 2020. ([11]) i 2021. ([12]) naglašava se da se u nizu država članica novinari i ostali uključeni u zaštitu javnog interesa sve češće suočavaju s prijetnjama i napadima različitih oblika, uključujući podnošenje strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja, a koji su povezani s njihovim publikacijama i radom.

(18) Očit primjer upotrebe sudskih postupaka protiv javnog savjetovanja u Uniji novinarka je Daphne Caruana Galizia, protiv koje je u trenutku ubojstva bilo pokrenuto više od 40 građanskih i kaznenih postupaka za djela uvrede i klevete povezanih s njezinim istraživačkim radom.

(19) U akcijskom planu za europsku demokraciju ([13]), koji je Komisija predstavila 3. prosinca 2020., naglašava se temeljna uloga slobodnih i pluralističkih medija u demokracijama, kao i važnost civilnog društva. Ističe se, među ostalim, važna uloga neovisnih i pluralističkih medija u omogućivanju građanima da donesu utemeljene odluke te u borbi protiv manipuliranja informacijama i uplitanja u informacijski prostor, uključujući dezinformacije. U tom je kontekstu Komisija već donijela Preporuku (EU) 2021/1534 o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji ([14]). Cilj je Preporuke svim medijskim djelatnicima na internetu i izvan njega zajamčiti sigurnije radne uvjete, koji nisu obilježeni strahom i zastrašivanjem. Uzimajući u obzir povećanu prijetnju slobodi medija i sudjelovanju javnosti koju predstavljaju očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja, Unija bi trebala razviti dosljedan i djelotvoran pristup suzbijanju takvih postupaka. Ovom se Preporukom nadopunjuje Preporuka (EU) 2021/1534 jer uključuje posebne preporuke o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja. Njome se nadilazi zaštita novinara i drugih medijskih djelatnika te su u njezino područje primjene uključeni borci za ljudska prava. Ova bi Preporuka trebala odgovoriti na specifičnu prijetnju koju predstavljaju očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja i time poduprijeti pravilno funkcioniranje sustava provjere i ravnoteže u zdravoj demokraciji. Trebala bi državama članicama pružati smjernice za poduzimanje djelotvornih, primjerenih i proporcionalnih mjera kako bi riješile problem takvih postupaka te osigurale, posebice u ovom kontekstu, zaštitu novinara i boraca za ljudska prava. Preporučene mjere trebale bi uključivati jačanje informiranja i razvijanje stručnog znanja, posebice među pravnim stručnjacima i osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja kako bi se osiguralo da potpora bude dostupna onima na koje su usmjereni takvi postupci te kako bi se podržalo pojačano praćenje.

(20) Kako bi pružile djelotvornu zaštitu od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja i spriječile da ta pojava uzme maha u Uniji, države članice trebale bi osigurati da njihovi pravni okviri kojima se uređuju građanski, kazneni, trgovački i upravni postupci osiguraju nužne zaštitne mjere za rješavanje problema takvih postupaka, uz potpuno poštovanje demokratskih vrijednosti i temeljnih prava, uključujući pravo na pošteno suđenje i pravo na slobodu izražavanja. Kako bi pružile dosljednu i učinkovitu zaštitu od očito neosnovanih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, države članice trebale bi nastojati osigurati dostupnost ranog odbacivanja tužbi. Trebale bi nastojati predvidjeti i druga pravna sredstva protiv zlonamjernih sudskih postupaka, odnosno odluku o troškovima, kako bi se tužitelju koji je pokrenuo zlonamjerni sudski postupak protiv javnog sudjelovanja moglo naložiti snošenje svih troškova postupka, naknade štete nanesene svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja je pretrpjela štetu kao rezultat zlonamjernog sudskog postupka protiv javnog

sudjelovanja te mogućnost izricanja djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija stranki koja je pokrenula zlonamjerni sudski postupak protiv javnog sudjelovanja. Glavni cilj davanja mogućnosti sudovima da izriču sankcije jest odvraćanje mogućih tužitelja od pokretanja zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Takve sankcije trebale bi biti razmjerne utvrđenim elementima zlouporabe. Pri utvrđivanju iznosa sankcija sudovi bi mogli uzeti u obzir mogućnost štetnih i odvraćajućih učinaka sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, uključujući one povezane s naravi tužbe, postojanjem višestrukih ili usklađenih postupaka koje je tužitelj pokrenuo o sličnim stvarima ili pokušajima zastrašivanja ili uznemiravanja tuženika ili upućivanja prijetnji tuženiku.

(21) Države članice trebale bi nastojati u svoje nacionalno zakonodavstvo uključiti slične zaštitne mehanizme za domaće predmete, kao što su oni uvršteni u instrumente Unije kojima se nastoji riješiti problem očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja za građanske stvari s prekograničnim implikacijama. Time bi se osigurala dosljedna i učinkovita zaštita od takvih sudskih postupaka te bi se pridonijelo sprečavanju širenja te pojave u Uniji.

(22) Države članice trebale bi posebno preispitati svoje pravne okvire primjenjive na klevetu kako bi osigurale da tužitelji ne upotrebljavaju postojeće pojmove i definicije protiv novinara ili boraca za ljudska prava u kontekstu očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.

(23) Kako bi se spriječio odvraćajući učinak na javnu raspravu, države članice trebale bi osigurati da sankcije protiv klevete ne budu previsoke i neproporcionalne. Trebale bi obratiti posebnu pozornost na smjernice i preporuke Vijeća Europe ([15]) koje se odnose na pravni okvir za klevetu, posebice kazneno pravo. U tom se kontekstu države članice potiče da uklone zatvorske kazne za klevetu iz svojih pravnih okvira. U svojoj Rezoluciji 1577 (2007.) ([16]) Parlamentarna skupština Vijeća Europe pozvala je one države članice koje još uvijek predviđaju zatvorske kazne za klevetu da ih ukinu bez odgode, čak i ako one nisu stvarno izrečene. Države članice potiče se i da daju prednost upotrebi upravnog i građanskog prava za rješavanje slučajeva klevete, pod uvjetom da te odredbe imaju manje represivan učinak od odredaba kaznenog prava ([17]).

(24) Iz perspektive kaznenog prava rješavanje postupka zbog klevete trebalo bi se upotrebljavati isključivo kao krajnje rješenje, a umjesto toga trebala bi se dati prednost odgovorima putem upravnog ili građanskog prava u skladu sa smjernicama međunarodnih organizacija. Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda ([18]) i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju ([19]) preporučile su uklanjanje klevete iz statuta kaznenog prava. Slično tome, Vijeće Europe izrazilo je suzdržanost u ovom kontekstu ([20]).

(25) Pravo na zaštitu osobnih podataka dodatno je konkretizirano u Uredbi (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća ([21]). Pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo. U članku 85. Opće uredbe o zaštiti podataka predviđa se da države članice zakonom usklađuju pravo na zaštitu osobnih podataka s pravom na slobodu izražavanja i informiranja, što uključuje obradu u novinarske svrhe i svrhe akademskog, umjetničkog ili književnog izražavanja.

(26) Države članice trebale bi poticati samoregulatorna tijela i udruženja pravnih stručnjaka da, prema potrebi, s ovom Preporukom usklade svoje deontološke standarde, uključujući kodekse

ponašanja. Države članice trebale bi i osigurati da, prema potrebi, deontološki standardi kojima se nastoji obeshrabriti pravne stručnjake ili im zabraniti djelovanja koja bi mogla predstavljati zlouporabu postupka ili zlouporabu njihovih drugih profesionalnih odgovornosti prema integritetu pravnog postupka i odgovarajuće stegovne sankcije obuhvaćaju očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja. To bi trebalo biti popraćeno odgovarajućim informiranjem i osposobljavanjem kako bi se povećalo znanje o postojećim deontološkim standardima relevantnima za očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja i njihova učinkovitost.

(27)Pravni stručnjaci ključni su akteri u očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja jer zastupaju stranke, kazneno progone pojedince ili rješavaju sporove. Stoga je ključno da za to imaju potrebna znanja i vještine. Države članice trebale bi poduprijeti te pravne stručnjake i ponuditi im mogućnosti osposobljavanja. Osposobljavanje bi moglo znatno pridonijeti širenju njihova znanja i povećanju kapaciteta za otkrivanje očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, uključujući one povezane s trećim zemljama, te primjereno reagiranje na njih. Takvo osposobljavanje trebalo bi biti namijenjeno sudskom i pravosudnom osoblju na svim razinama sudstva, uključujući suce, tužitelje, osoblje suda i tužiteljstva, kao i sve ostale pravosudne djelatnike koji su povezani sa sudstvom ili na neki drugi način sudjeluju u radu pravosuđa, bez obzira na definiciju u nacionalnom pravu, pravni status ili unutarnju organizaciju, na regionalnim ili lokalnim razinama, na kojima se očito neosnovani ili zlonamjerni sudski postupci protiv javnog sudjelovanja mogu pokrenuti u prvom stupnju. Takvo osposobljavanje trebalo bi biti usmjereno i na ostale pravne stručnjake, kao što su kvalificirani odvjetnici. Razvoj lokalnih kapaciteta za osposobljavanje može pridonijeti dugoročnoj održivosti osposobljavanja.

(28)Širenje osposobljavanja na novinare, članove vijeća za tisak, medijske stručnjake i borce za ljudska prava pomoglo bi im da prepoznaju kad su suočeni s takvim sudskim postupcima te bi im pružilo ključne pravne vještine kako bi smanjili rizik od izlaganja očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja ili bi im osiguralo veću razinu znanja kako bi se bolje nosili s njima. Moglo bi im se omogućiti uključivanje u pouzdano izvješćivanje o strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja. Osposobljavanje novinara trebalo bi se odnositi i na etičke standarde i smjernice koje su odredila nacionalna vijeća za tisak ili medije. Kako bi se pridonijelo sveukupnoj izgradnji kapaciteta i kako bi se ojačao institucijski odgovor na očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja, takvo osposobljavanje moglo bi uključivati i tijela za zaštitu podataka, nacionalne institucije za ljudska prava, institucije pučkih pravobranitelja i državna regulatorna tijela za medije.

(29)Pružatelji pravnog osposobljavanja i udruženja pravnih stručnjaka u dobroj su prilici pružiti osposobljavanje o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja te utvrditi ciljeve takvog osposobljavanja i procijeniti najprikladniju metodologiju osposobljavanja. Osposobljavanje koje pravni stručnjaci pružaju drugim pravnim stručnjacima omogućuje svima da uče u skupini, bolje razmjenjuju iskustva i jačaju uzajamno povjerenje. Trebalo bi poticati razmjene relevantnih praksi na europskoj razini, uključujući potporu Komisije i sudjelovanje Europske mreže za pravosudno osposobljavanje (EJTN). Uključenost pravnih stručnjaka i njihovih profesionalnih udruženja, od pripreme analize potreba do

vrednovanja rezultata, od iznimne je važnosti za osiguravanje djelotvornosti i održivosti aktivnosti osposobljavanja.

(30) Osposobljavanje bi se trebalo odnositi na slobodu izražavanja i informiranja i druga temeljna prava u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, Europskom konvencijom o ljudskim pravima i nacionalnim zakonodavstvom te bi trebalo uključivati praktične smjernice o tome kako primijeniti relevantnu sudsku praksu, o ograničenjima temeljnih prava i njihovoj međusobnoj povezanosti, uključujući slobodu izražavanja, postupovna jamstva i druge relevantne odredbe nacionalnog zakonodavstva. Trebalo bi uzeti u obzir priručnik Vijeća Europe za pravne stručnjake o zaštiti prava na slobodu izražavanja u skladu s EKLJP-om ([22]).

(31) Osposobljavanje bi se, među ostalim, trebalo odnositi na zaštitu osobnih podataka koji se mogu upotrebljavati za pokretanje očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Trebalo bi se odnositi i na manipuliranje informacijama i uplitanje, uključujući dezinformacije.

(32) U okviru osposobljavanja trebalo bi razmotriti nacionalni pravni okvir i kontekst. Kombiniranjem tih elemenata sa smjernicama koje je izradilo Vijeće Europe, svjedočenjima osoba koje su bile mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja i najboljim primjerima iz prakse drugih država članica moglo bi se pridonijeti uspješnom ostvarivanju ciljeva učenja povezanih s osposobljavanjem o očito neosnovanim ili zlonamjernim postupcima protiv javnog sudjelovanja. Osposobljavanje se može upotrijebiti i za razmjenu najboljih primjera iz prakse drugih država članica.

(33) Kako bi osposobljavanje o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja doprlo do šire publike i osiguralo snažniju podršku, potrebno je na najbolji mogući način iskoristiti nove tehnologije, uključujući osposobljavanje putem interneta. Pristup e-resursima, najnovijim materijalima i alatima za samostalno učenje o relevantnom zakonodavstvu i smjernicama predstavljao bi neke od povlastica koje proizlaze iz takvih aktivnosti osposobljavanja.

(34) Kako bi se potaknula sinergija sa sličnim inicijativama u području osposobljavanja pravnih stručnjaka, moduli osposobljavanja o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja mogli bi biti uključeni u osposobljavanja o srodnim temama, kao što je sloboda izražavanja i pravna etika. Trebalo bi poticati upotrebu postojećih materijala i praksi u osposobljavanju, kao što su one koje se promiču na europskom portalu e-pravosuđe, Unesco-ov globalni paket instrumenata za pravosudne aktere ([23]) te internetski tečajevi Vijeća Europe u okviru programa HELP (Obrazovanje o ljudskim pravima za pravne stručnjake – *Human Rights Education for Legal Professionals*) ([24]).

(35) Uključivanje očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja u obrazovne programe za pravo i novinarstvo pomoglo bi pravnim stručnjacima i novinarima da steknu bolja znanja o tome kako prepoznati takve postupke i posebna znanja o tome kako reagirati na odgovarajući način te bi se pružila potpora razvoju stručnosti i stručnih kompetencija među predavačima. To bi se moglo podučavati dodatnim tečajevima i seminarima tijekom zadnje godine studijskog programa na institucijama visokoškolskog obrazovanja, primjerice studentima prava i novinarstva.

(36) Države članice trebale bi podupirati informativne kampanje o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja koje organiziraju, među ostalim,

nacionalni subjekti, uključujući nacionalne institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva.

(37)Komunikacijske aktivnosti o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja mogu biti u obliku publikacija, poruka, javnih sastanaka, konferencija, radionica i internetskih seminara.

(38)Osobe koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja često imaju poteškoća u pronalaženju informacija o dostupnim resursima za potporu. Kako bi se olakšala identifikacija subjekata ili tijela koja mogu pružiti pomoć u pogledu očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka i kako bi se osigurala djelotvorna potpora u borbi protiv takvih postupaka, informacije bi se trebale prikupiti i biti dostupne na jednom mjestu te biti besplatne i lako dostupne. U tu bi svrhu svaka država članica trebala uspostaviti jednu nacionalnu kontaktnu točku za prikupljanje i razmjenu informacija o dostupnim resursima.

(39)Temeljni cilj aktivnosti informiranja o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja trebalo bi biti ukazivanje na važnost javnog prostora koji omogućuje demokratsko sudjelovanje te pristup građana pluralizmu mišljenja i pouzdanim i nepristranim informacijama.

(40)Kako bi se osigurala njihova djelotvornost, informativne kampanje trebale bi biti usklađene s nacionalnim kontaktnim točkama i drugim nadležnim tijelima. Trebale bi i nastojati uspostaviti sinergiju s informativnim kampanjama o kompatibilnim temama, kao što su one usmjerene na poticanje otvorene, slobodne i pravedne rasprave i zaštitu prava na slobodu izražavanja te bi ih trebalo integrirati u aktivnosti informiranja koje promiču aktivno sudjelovanje građana, pluralizam mišljenja i pristup pouzdanim informacijama. Prema potrebi, trebale bi nastojati uspostaviti sinergiju i s izgradnjom otpornosti u okviru medija, informacijskom pismenošću, novinarskim standardima i provjeravanjem činjenica u kontekstu dezinformacija, manipuliranja informacijama i uplitanja, među ostalim ona iz inozemstva. Ciljna skupina može, među ostalim, uključivati specifične skupine kao što su medijski stručnjaci, pravni stručnjaci i članovi organizacija civilnog društva, komunikacijski stručnjaci, akademici, skupine za strateško promišljanje, političari, državni službenici, javna tijela i privatne korporacije.

(41)Države članice trebale bi osigurati, na bilo koji način koji smatraju prikladnim, dostupnost informacija o postupovnim jamstvima i ostalim zaštitnim mjerama predviđenima njihovim nacionalnim pravnim okvirima, uključujući informacije o subjektima ili tijelima koje je moguće kontaktirati radi pomoći u suzbijanju očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.

(42)Takvi resursi za potporu mogu uključivati odvjetnička društva koja *pro bono* brane osobe koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, pravne klinike sveučilišta koje osiguravaju takvu potporu, organizacije koje evidentiraju i izvješćuju o strateškim tužbama protiv javnog sudjelovanja te organizacije koje pružaju financijsku i drugu podršku osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka.

(43)Osobe koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja moraju biti primjereno pripremljene za suočavanje s takvim postupcima. Zato je

potrebno razviti kapacitete u državama članicama kako bi se pružila potpora onima koji su mete takvih postupaka. Države članice trebale bi ponuditi financijska sredstva organizacijama koje pružaju smjernice i potporu osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka te promicati financiranje dostupno na razini Unije.

(44) Kako bi se ta pojava uspješnije suzbila, nužno je sustavnije praćenje očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Prikupljeni podaci trebali bi sadržavati dovoljno informacija za tijela i ostale relevantne dionike kako bi je kvantificirali i bolje razumjeli, među ostalim i radi pružanja potrebne potpore osobama koje su mete takvih postupaka. Uzimajući u obzir svoje institucijske odredbe o pravosudnoj statistici ([25]), države članice trebale bi prikupljanje i objedinjavanje podataka o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja koji su pokrenuti na nacionalnim sudovima povjeriti jednom tijelu ili više njih. Ta tijela mogu prikupljati podatke od nekoliko dionika. Kako bi se olakšalo prikupljanje podataka, tijela kojima je povjereno prikupljanje podataka mogu uspostaviti kontaktne točke kako bi pravosudna tijela, profesionalne organizacije, nevladine organizacije, borci za ljudska prava, novinari i ostali dionici mogli razmjenjivati podatke o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima. Države članice trebale bi jednom od tih tijela povjeriti koordinaciju informacija i izvješćivanje Komisije o objedinjenim podacima prikupljenima na nacionalnoj razini, počevši od kraja 2023. Države članice trebale bi osigurati odgovornost u pogledu podataka. U tu bi svrhu trebale osigurati da postupak prikupljanja podataka bude u skladu s profesionalnim standardima i da tijela kojima je povjereno prikupljanje podataka i statistika raspolažu dovoljnom autonomijom. Trebalo bi poštovati zahtjeve o zaštiti podataka.

(45) Države članice pri povjeravanju prikupljanja i priopćavanja podataka tijelima mogle bi razmotriti uspostavu sinergija s relevantnim instrumentima u području vladavine prava i zaštite temeljnih prava. Ako su osnovane, nacionalne institucije za ljudska prava mogu imati važnu ulogu, kao i drugi subjekti, kao što su uredi pravobranitelja, tijela za ravnopravnost, ali mogu biti relevantna i nadležna tijela, kao što su ona određena u skladu s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća ([26]). Nacionalne kontaktne točke koje pružaju pregled resursa za potporu i subjekti ili tijela kojima je povjereno prikupljanje i priopćavanje podataka mogli bi biti smješteni u istoj organizaciji, uzimajući u obzir zahtjeve i kriterije opisane u ovoj Preporuci.

(46) Tijela kojima je povjereno prikupljanje podataka trebala bi objavljivati informacije o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja i to u pristupačnom obliku na svojim internetskim stranicama i, ako je potrebno, putem drugih odgovarajućih alata. Pritom bi trebala osigurati da se u potpunosti poštuju temeljna prava, uključujući pravo na privatnost i na zaštitu osobnih podataka onih pojedinaca koji su uključeni u očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja.

(47) Kako bi se odredilo trajanje postupaka koji se odnose na očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke, trebalo bi, kad god je to moguće, prikupiti detaljne informacije o događajima, radnjama ili djelovanjima zbog kojih takvi postupci započinju ili završavaju, kao i datumima kad su se dogodili. Prema potrebi, prikupljeni podaci bi trebali obuhvaćati i informacije o kontekstu predmeta, primjerice ako su prethodno zabilježeni slučajevi ponavljanja sudskog postupka protiv istog tuženika ili ako ih je pokrenuo isti tužitelj.

(48) Stručna skupina EU-a protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja koju je osnovala Komisija ([27]) mogla bi, prema potrebi, podupirati razvoj usporedivih kriterija u državama članicama, koje lako mogu primijeniti tijela kojima je povjereno prikupljanje i priopćavanje podataka o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja.

(49) Stručna skupina EU-a protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja podupire razmjenu i širenje praksi i znanja među stručnjacima iz prakse o pitanjima povezanima s navedenim tužbama. Mogla bi, među ostalim, pružiti tehničku pomoć tijelima pri uspostavljanju kontaktnih točaka, razvoju materijala za osposobljavanje i organizaciji pravne pomoći.

(50) Cilj programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti, koji je uspostavljen Uredbom (EU) 2021/692 Europskog parlamenta i Vijeća ([28]), zaštita je i promicanje prava i vrijednosti kako su utvrđeni Ugovorima i Poveljom. Kako bi se demokratska društva utemeljena na vladavini prava održala i dodatno razvijala, programom Građani, jednakost, prava i vrijednosti predviđa se, među ostalim, mogućnost financiranja aktivnosti povezanih s izgradnjom kapaciteta i informiranjem o Povelji, uključujući o slobodi izražavanja. Programom Pravosuđe, koji je uspostavljen Uredbom (EU) 2021/692 ([29]), predviđa se, među ostalim, mogućnost financiranja aktivnosti povezanih s pravosudnim osposobljavanjem, radi jačanja zajedničke pravosudne kulture te kulture koja se temelji na vladavini prava, kao i podupiranja i promicanja dosljedne i djelotvorne provedbe pravnih instrumenata Unije relevantnih u kontekstu Programa,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

PREDMET

1. Ovom se Preporukom utvrđuju smjernice namijenjene državama članicama za poduzimanje djelotvornih, primjerenih i proporcionalnih mjera kako bi riješile problem očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja te zaštitile posebice novinare i borce za ljudska prava od takvih postupaka, uz potpuno poštovanje demokratskih vrijednosti i temeljnih prava.

PRIMJENJIVI OKVIRI

2. U pravilu bi države članice trebale osigurati da njihovi primjenjivi pravni okviri pružaju nužne zaštitne mjere za rješavanje problema očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, uz potpuno poštovanje demokratskih vrijednosti i temeljnih prava, uključujući pravo na pošteno suđenje i pravo na slobodu izražavanja.
3. Države članice trebale bi nastojati osigurati dostupnost postupovnih jamstava koja se odnose na rano odbacivanje očito neosnovanih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Trebale bi i nastojati predvidjeti druga pravna sredstva protiv zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, odnosno odluku u troškovima, što znači da se tužitelju koji je pokrenuo zlonamjerni sudski postupak protiv javnog sudjelovanja može naložiti snošenje svih troškova postupka, naknade štete nanesenoj svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja je pretrpjela štetu zbog zlonamjernog sudskog postupka protiv javnog sudjelovanja te mogućnost izricanja djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija stranki koja je pokrenula zlonamjerni sudski postupak protiv javnog sudjelovanja.

4. Države članice potiče se da u svoje nacionalno zakonodavstvo uključe slične zaštitne mehanizme za domaće predmete, kao što su oni uvršteni u instrumente Unije kojima se nastoji riješiti problem očito neosnovanih ili zlonamjernih predmeta protiv javnog sudjelovanja za građanske stvari s prekograničnim implikacijama.
5. Države članice trebale bi osigurati da njihova pravila primjenjiva na klevetu nemaju neopravdan utjecaj na slobodu izražavanja, postojanje otvorenog i slobodnog medijskog okruženja, medijski pluralizam i javno sudjelovanje.
6. Države članice trebale bi osigurati da njihova pravila primjenjiva na klevetu budu dovoljno jasna, uključujući pojmove, kako bi se smanjio rizik od njihove pogrešne upotrebe ili zlouporabe.
7. Države članice trebale bi osigurati i da kazne za klevetu ne budu previsoke i neproporcionalne. Države članice trebale bi u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir smjernice i preporuke Vijeća Europe ([30]) koje se odnose na pravni okvir za klevetu, a posebice na kazneno pravo. U tom se kontekstu države članice potiče da uklone zatvorske kazne za klevetu iz svojih pravnih okvira. Države članice potiče se da daju prednost upotrebi upravnog i građanskog prava za rješavanje slučajeva klevete ([31]), pod uvjetom da te odredbe imaju manje represivan učinak od odredbi kaznenog prava.
8. Države članice trebale bi u svojem zakonodavstvu nastojati osigurati odgovarajuću povezanost između prava na zaštitu osobnih podataka i prava na slobodu izražavanja i informiranja kako bi se ta dva prava uskladila, kako je propisano člankom 85. stavkom 2. Uredbe (EU) 2016/679.
9. Države članice trebale bi poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurale da deontološka pravila kojima se uređuje ponašanje pravnih stručnjaka i stegovne sankcije za kršenje tih pravila uzmu u obzir i uključe odgovarajuće mjere za odvraćanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Države članice trebale bi poticati samoregulatorna tijela i udruženja pravnih stručnjaka da s ovom Preporukom usklade svoje deontološke standarde, uključujući kodekse ponašanja. Preporučuje se i odgovarajuće informiranje i osposobljavanje.

OSPOSOBLJAVANJE

10. Države članice trebale bi podupirati mogućnosti osposobljavanja o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja za pravne stručnjake, kao što su sudsko i pravosudno osoblje na svim razinama sudstva, kvalificirani odvjetnici, ali i osobe koje su potencijalne mete takvih sudskih postupaka. Osposobljavanja bi trebala biti usmjerena na poboljšanje stručnih znanja kako bi se otkrili takvi postupci te reagiralo na odgovarajući način.
11. Države članice trebale bi poticati udruženja pravnih stručnjaka i pružatelje pravnog osposobljavanja da ponude osposobljavanja o tome kako rješavati problem očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Komisija će poticati pružatelje osposobljavanja na europskoj razini, kao što je Europska mreža za pravosudno osposobljavanje, da provode takvo osposobljavanje. Pravni stručnjaci i njihova profesionalna udruženja trebali bi biti uključeni u razvoj, organizaciju, provođenje i vrednovanje osposobljavanja.
12. Osposobljavanje bi trebalo obuhvaćati relevantne aspekte Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Europske konvencije o ljudskim pravima. Trebalo bi uključivati

praktične smjernice o tome kako primijeniti pravo Unije, nacionalnu sudsku praksu, sudsku praksu Suda Europske unije i sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, kako utvrditi ispunjavaju li ograničenja ostvarivanja slobode izražavanja zahtjeve kako je predviđeno u članku 52. Povelje i članku 10. stavku 2. Europske konvencije o ljudskim pravima, kao i o povezanosti između slobode izražavanja i informiranja te ostalih temeljnih prava.

13. Kad je to moguće, osposobljavanje bi trebalo obuhvaćati i postupovna jamstva protiv očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, kao i nadležnost i odgovarajuće mjerodavno pravo u okviru temeljnih prava, kaznenih, upravnih, građanskih i trgovačkih stvari.

14. Aktivnosti osposobljavanja trebale bi se odnositi i na obvezu država članica da prema zakonu usklade pravo na zaštitu osobnih podataka s pravom na slobodu izražavanja i informiranja u skladu s Uredbom (EU) 2016/679. Trebale bi obuhvaćati pravila koja su u tu svrhu donijele države članice te posebna izuzeća ili odstupanja od Uredbe (EU) 2016/679 primjenjiva na obradu podataka koja se provodi u novinarske svrhe ili svrhe akademskog, umjetničkog ili književnog izražavanja ([32]). Potrebno je uzeti u obzir elemente navedene u Prilogu ovoj Preporuci.

15. Države članice trebale bi razmotriti uključivanje takvog osposobljavanja u osposobljavanje o slobodi izražavanja i pravnoj etici.

16. Osposobljavanjem novinara, drugih medijskih djelatnika i boraca za ljudska prava trebalo bi se ojačati njihove sposobnosti rješavanja problema očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Trebalo bi biti usmjereno na prepoznavanje očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, načine kako se nositi s činjenicom da su mete takvih postupaka i informiranje o njihovim pravima i obvezama kako bi poduzeli potrebne mjere da se zaštite od takvih postupaka. Osposobljavanje novinara trebalo bi se odnositi i na etičke standarde i smjernice koje su odredila nacionalna vijeća za tisak ili medije.

17. Države članice mogle bi poticati institucije visokoškolskog obrazovanja da u svoje obrazovne programe uključe znanje o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja, posebno studije prava i novinarstva.

18. Osposobljavanje bi moglo uključivati svjedočenja osoba koje su bile mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja. Uz najbolju moguću upotrebu znanja razvijenog u okviru Stručne skupine EU-a protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja osposobljavanjem bi se mogla poticati i razmjena iskustava među državama članicama.

INFORMIRANJE

19. Države članice potiču se da podupiru inicijative, uključujući inicijative nacionalnih institucija za ljudska prava i organizacija civilnog društva, namijenjene informiranju i organizaciji kampanja za informiranje o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja. Poseban bi naglasak trebalo staviti na mete takvih postupaka.

20. Aktivnostima informiranja trebalo bi se nastojati objasniti problem očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja na jednostavan i pristupačan način kako bi se ti postupci mogli lako prepoznati.

21. U okviru aktivnosti informiranja trebale bi se pružiti informacije o postojećim strukturama potpore, uključujući upućivanja na nacionalne kontaktne točke koje prikupljaju i razmjenjuju informacije o dostupnim resursima. U okviru aktivnosti informiranja trebao bi se pružiti i jasan pregled pravnih linija obrane dostupnih u skladu s nacionalnim okvirima u slučaju očito neosnovanih ili zlonamjernih postupaka protiv javnog sudjelovanja te načina kako ih djelotvorno upotrijebiti.
22. Informativne kampanje usmjerene na borbu protiv negativnih stavova, stereotipa i predrasuda mogle bi se baviti i očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja.
23. Promicanje boljeg razumijevanja prirode i opsega učinka očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja trebalo bi biti uključeno u aktivnosti informiranja o pravu na slobodu izražavanja koje su usmjerene na posebne grupe, kao što su medijski stručnjaci, pravni stručnjaci, članovi organizacija civilnog društva, akademici, skupine za strateško promišljanje, komunikacijski stručnjaci, državni službenici, političari, javna tijela i privatne korporacije.

MEHANIZMI POTPORE

24. Države članice trebale bi osigurati da osobe koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja imaju pristup pojedinačnoj i neovisnoj potpori. U tu bi svrhu države članice trebale identificirati i poduprijeti organizacije koje pružaju smjernice i potporu takvim osobama. Takve organizacije mogu uključivati udruženja pravnih stručnjaka, vijeća za medije i tisak, krovna udruženja boraca za ljudska prava, udruženja na razini Unije i nacionalnoj razini, odvjetnička društva koja *pro bono* brane osobe koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja, pravne klinike sveučilišta i druge nevladine organizacije.
25. Svaka država članica trebala bi uspostaviti kontaktnu točku za prikupljanje i razmjenu informacija o organizacijama koje pružaju smjernice i potporu osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.
26. Države članice potiču se da iskoriste nacionalna sredstva i sredstva Unije kako bi pružile financijsku potporu i promicale financijska sredstva dostupna na razini Unije za organizacije koje pružaju smjernice i potporu posebice osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja kako bi osigurale da imaju dovoljno resursa za brzu reakciju na takve postupke.
27. Države članice trebale bi osigurati da pravna pomoć tuženicima u očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja bude lako dostupna i pristupačna.
28. Države članice trebale bi olakšati razmjenu informacija i najboljih primjera iz prakse među organizacijama koje pružaju smjernice i potporu osobama koje su mete očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja.

PRIKUPLJANJE PODATAKA, IZVJEŠĆIVANJE I PRAĆENJE

29. Uzimajući u obzir svoje institucijske odredbe o pravosudnoj statistici, države članice trebale bi prikupljanje i objedinjavanje podataka o očito neosnovanim ili zlonamjernim sudskim postupcima protiv javnog sudjelovanja koji su pokrenuti u njihovoj nadležnosti povjeriti jednom ili više tijela uz puno poštovanje zahtjeva za zaštitu podataka. Države

članice trebale bi osigurati da jedno tijelo bude odgovorno za koordinaciju informacija i izvješćivanje Komisije o objedinjenim podacima prikupljenima na nacionalnoj razini na godišnjoj osnovi, počevši od kraja 2023., uz puno poštovanje zahtjeva za zaštitu podataka. Komisija će jednom godišnje objaviti sažetak zaprimljenih odgovora.

30. Stručna skupina EU-a protiv strateških tužbi protiv javnog sudjelovanja mogla bi prema potrebi podupirati razvoj i najbolju upotrebu standarda i predložaka za prikupljanje podataka.

31. Podaci iz točke 29. trebali bi uključivati:

(a) broj predmeta koji se odnose na očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja koji su pokrenuti u relevantnoj godini;

(b) broj predmeta koji se odnose na očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja koji su u relevantnoj godini rano odbačeni kao neosnovani i iz postupovnih razloga, počevši od 2022.;

(c) broj sudskog postupka, klasificiran prema tipu tuženika (npr. novinar, borac za ljudska prava, medijska kuća);

(d) broj sudskog postupka, klasificiran prema tipu tužitelja (npr. političar, privatna osoba, poduzeće, je li tužitelj strani subjekt);

(e) podatke o radnjama javnog sudjelovanja zbog kojih su pokrenuti sudski postupci;

(f) procijenjen iznos početne štete koju su zatražili tužitelji;

(g) opis različitih pravnih osnova koje su upotrebljavali tužitelji i podaci povezani s time;

(h) podatke o trajanju postupka, uključujući sve stupnjeve nadležnosti;

(i) podatke o prekograničnim elementima; i

(j) ako su dostupni, druge podatke, uključujući one o troškovima sudskih postupaka i, kad je to relevantno i primjereno, relevantne podatke o povijesnoj pozadini predmeta.

32. Tijelo iz točke 29. koje osigurava koordinaciju trebalo bi objaviti podatke u pristupačnom obliku na svojim internetskim stranicama i prema potrebi putem drugih odgovarajućih alata te pritom poduzeti sve potrebne mjere kako bi se osigurala zaštita prava onih koji su uključeni u očito neosnovane ili zlonamjerne sudske postupke protiv javnog sudjelovanja.

ZAVRŠNE ODREDBE

33. Države članice trebale bi u potpunosti iskoristiti financijsku potporu dostupnu na razini Unije kako bi provele posebne odredbe ove Preporuke i promicati mogućnosti financiranja dostupne za javne i privatne subjekte, uključujući organizacije civilnog društva, posebno one u okviru programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti i programa Pravosuđe.

34. Države članice trebale bi do kraja 2023. i naknadno na zahtjev te u skladu s pravilima o zaštiti podataka dostaviti Komisiji izvješće o provedbi ove Preporuke, koje sadržava objedinjene podatke konsolidirane na razini država članica. Komisija će prema potrebi na odgovarajućim forumima održati rasprave s državama članicama i dionicima o mjerama i aktivnostima poduzetima za primjenu Preporuke.

35. Najkasnije pet godina od datuma donošenja Komisija će procijeniti učinak ove Preporuke na razvoj očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja u Europskoj uniji. Na toj osnovi Komisija će utvrditi jesu li potrebni dodatni koraci kako bi

se osigurala primjerena zaštita osoba koje su mete takvih postupaka, uzimajući u obzir nalaze izvješća Komisije o vladavini prava i ostale relevantne informacije, uključujući vanjske podatke.

Sastavljeno u Bruxellesu 27. travnja 2022.

Za Komisiju

Didier REYNDERS

Član Komisije

([1]) Primjerice, vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 14. rujna 2010. u predmetu Dink protiv Turske (zahtjevi br. 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 i 7124/09), točka 137. Vidjeti i izvješće Istraživačkog odjela Europskog suda za ljudska prava o pozitivnim obvezama na temelju članka 10. Europske konvencije o ljudskim pravima, https://www.echr.coe.int/documents/research_report_article_10_eng.pdfI.

([2]) Vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 7. prosinca 1976. u predmetu Handyside protiv Ujedinjene Kraljevine (zahtjev br. 5493/72), točka 49.

([3]) Vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava od 15. veljače 2005. u predmetu Steel i Morris protiv Ujedinjene Kraljevine (zahtjev br. 68416/01), točka 89.

([4]) U Preporuci CM/Rec(2022)4 Odbora ministara Vijeća Europe o promicanju povoljnog okruženja za kvalitetno novinarstvo u digitalnom dobu navodi se da „...kvalitetno novinarstvo, koje se temelji na standardima profesionalne etike i pritom poprima različite oblike ovisno o zemljopisnim, pravnim i društvenim kontekstima, ispunjava dvostruki cilj jer djeluje kao mehanizam javnog nadzora i pridonosi informiranju i senzibiliziranju javnosti" https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0. Kad je riječ o profesionalnim novinarima, u Rezoluciji 2213 (2018.) o statusu novinara u Europi koju je donijela Parlamentarna skupština Vijeća Europe navodi se da je njihova „misija pružiti javnosti informacije o temama od općeg interesa ili specifičnim temama što je moguće odgovornije i objektivnije." https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5ddd0.

([5]) Mreža akademskih stručnjaka za prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, *ad hoc* zahtjev – Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja u kontekstu EU-a, 29. svibnja 2020., https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf, str. 4 i Mreža akademskih stručnjaka za prava koja proizlaze iz građanstva EU-a, Strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja (SLAPP) u Europskoj uniji: Komparativna studija, 30. lipnja 2021. https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en.

([6]) P9_TA(2020)0320. Parlament je u toj rezoluciji ponovio i uvjete Rezolucije od 28. ožujka 2019. (P8_TA(2019)0328).

([7]) P9_TA(2021)0451.

([8]) Platforma Vijeća Europe od 2015. olakšava prikupljanje i širenje informacija o ozbiljnim sumnjama u pogledu slobode medija i sigurnosti novinara u državama članicama Vijeća Europe. Partnerske organizacije koje pridonose radu platforme – pozvane međunarodne nevladine organizacije i udruženja novinara – izdaju upozorenja o kršenjima slobode medija i objavljuju godišnja izvješća o stanju slobode medija i sigurnosti novinara u Europi. Očekuje se da države članice Vijeća Europe poduzmu mjere i suoče se s navedenim izazovima te obavijeste platformu o mjerama poduzetima kao odgovor na upozorenja. Niska stopa odaziva država članica Vijeća Europe, koje su ujedno i države članice EU-a, ukazuje na potrebu za daljnjim djelovanjem. https://www.coe.int/en/web/media-freedom.

([9]) Na Platformi Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara (coe.int) godine 2021. objavljena su 282 upozorenja, od kojih su se neka odnosila na slučajeve pravosudnog zastrašivanja, tj. oportunističku, proizvoljnu ili uznemirujuću upotrebu zakonodavstva, uključujući klevetu, borbu protiv terorizma, nacionalnu sigurnost, huliganstvo ili zakone protiv ekstremizma. U godišnjem izvješću za 2021. partnerskih udruga Platforme Vijeća Europe za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara istaknuto je povećanje broja upozorenja i nadležnosti dotičnih država članica Vijeća Europe tijekom 2020. u odnosu na prethodnu godinu 1680a2440e (coe.int).

([10]) Preporuka CM/Rec(2016)4 Odbora ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i drugih medijskih aktera, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

([11]) COM(2020) 580 final od 30. rujna 2020.

([12]) COM(2021) 700 final od 20. srpnja 2021.

([13]) COM(2020) 790 final od 3. prosinca 2020.

([14]) Preporuka Komisije (EU) 2021/1534 od 16. rujna 2021. o jamčenju zaštite, sigurnosti i jačanja položaja novinara i drugih medijskih djelatnika u Europskoj uniji (SL L 331, 20.9.2021., str. 8.).

([15]) Vidjeti, među ostalim, Rezoluciju 1577 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe „Prema dekriminalizaciji klevete” (2007.) https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en, Preporuku 1814 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe „Prema dekriminalizaciji klevete” (2007.) https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en, studiju Glavnog tajništva Vijeća Europe o slobodi izražavanja i djelu klevete. Studija sudske prakse Europskog suda za ljudska prava (2012.) https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5 i najnovija studija Vijeća Europe o sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (2016.) https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b.

([16]) Rezolucija 1577 (2007.) Parlamentarne skupštine Vijeća Europe od 4. listopada 2007. „Prema dekriminalizaciji klevete” https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en.

([17]) Vidjeti i Opću napomenu br. 34 Odbora za ljudska prava Ujedinjenih naroda „Članak 19.: sloboda mišljenja i izražavanja” od 12. rujna 2011., https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf i Tematsko izvješće o pravnom uznemiravanju i zlouporabi pravosudnog sustava protiv medija Ureda predstavnika za slobodu medija Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, 23. studenoga 2021., https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

([18]) Odbor za ljudska prava Ujedinjenih naroda, Opća napomena br. 34, „Članak 19.: sloboda mišljenja i izražavanja” od 12. rujna 2011., https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf.

([19]) Ured predstavnika za slobodu medija Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, Tematsko izvješće o pravnom uznemiravanju i zlouporabi pravosudnog sustava protiv medija, 23. studenoga 2021., https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

([20]) Preporuka CM/Rec(2016)4 Odbora ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i sigurnosti novinara i drugih medijskih aktera, vidjeti točku 6.

([21]) Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

([22]) Priručnik Vijeća Europe za pravne stručnjake o zaštiti prava na slobodu izražavanja u skladu s EKLJP-om (2017.), https://rm.coe.int/handbook-freedom-of-expression-eng/1680732814.

([23]) Globalni paket instrumenata za pravosudne aktere: međunarodni pravni standardi o slobodi izražavanja, pristupu informacijama i sigurnosti novinara (2021.) https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378755.

([24]) https://www.coe.int/en/web/help/home.

([25]) Vidjeti Smjernice o pravosudnoj statistici Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) s 12. plenarne sjednice (Strasbourg, 10.–11. prosinca 2008.) – CEPEJ-GT-EVAL (coe.int).

([26]) Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL L 305, 26.11.2019., str. 17.).

([27]) Registar stručnih skupina Komisije i drugih sličnih subjekata (europa.eu).

([28]) Uredba (EU) 2021/692 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1381/2013 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EU) br. 390/2014 (SL L 156, 5.5.2021., str. 1.).

([29]) Cilj je Uredbe (EU) 2021/692 pridonijeti razvoju europskog područja pravde i ojačati demokraciju, vladavinu prava i zaštitu temeljnih prava.

([30]) Vidjeti, među ostalim, Rezoluciju 1577 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe „Prema dekriminalizaciji klevete” (2007.) https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en, Preporuku 1814 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe „Prema dekriminalizaciji klevete” (2007.) https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en, studiju Glavnog tajništva Vijeća Europe o slobodi izražavanja i djelu klevete. Studija sudske prakse Europskog suda za ljudska prava (2012.) https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5 i najnovija studija Vijeća Europe o sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (2016.) https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac95b.

([31]) Osim Vijeća Europe (vidjeti prethodnu bilješku) sve su češći zahtjevi na međunarodnoj razini za dekriminalizaciju klevete. Vidjeti Opću napomenu br. 34 Odbora za ljudska prava Ujedinjenih naroda „Članak 19.: sloboda mišljenja i izražavanja” od 12. rujna 2011., https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf i Tematsko izvješće o pravnom

uznemiravanju i zlouporabi pravosudnog sustava protiv medija Ureda predstavnika za slobodu medija Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, 23. studenoga 2021., https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf.

([32]) Za više informacija o prenošenju članka 85. Opće uredbe o zaštiti podataka u nacionalno zakonodavstvo vidjeti radni dokument službi Komisije, str. 26.

PRILOG

Elementi koji mogu biti uključeni u osposobljavanje o zahtjevima za zaštitu podataka u kontekstu očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv javnog sudjelovanja (poznatijih kao strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja):

— zakonodavstvo koje su donijele države članice radi usklađivanja prava na zaštitu osobnih podataka s pravom na slobodu izražavanja i informiranja, koje predviđa izuzeća ili odstupanja od odredbi navedenih u članku 85. stavku 2. Opće uredbe o zaštiti podataka za obradu podataka koja se provodi u novinarske svrhe ili svrhe akademskog, umjetničkog ili književnog izražavanja, ako su potrebna radi usklađivanja tih dvaju prava,

— kad je riječ o pravima ispitanika u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka, u članku 12. stavku 5. Opće uredbe o zaštiti podataka utvrđuje se da se zahtjevi koji su očito neutemeljeni ili pretjerani mogu odbiti (ili se može naplatiti razumna naknada),

— pravo na ispravak iz članka 16. Opće uredbe o zaštiti podataka odnosi se samo na situacije u kojima su osobni podaci netočni. Osim toga, pravo na dopunu nepotpunih osobnih podataka nije automatsko pravo i ovisi o svrsi obrade,

— kad je riječ o ostvarivanju prava na zaborav, Općom uredbom o zaštiti podataka utvrđuje se da se to pravo ne primjenjuje u mjeri u kojoj je obrada nužna radi ostvarivanja prava na slobodu izražavanja i informiranja (članak 17. stavak 3. točka (a) Opće uredbe o zaštiti podataka),

— predstavljajući prepreku traženju najpovoljnijeg pravnog sustava, člankom 79. stavkom 2. Opće uredbe o zaštiti podataka određuje se da se postupci protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade – npr. novinara, borca za ljudska prava, aktera civilnog društva, medijskog poduzeća itd. – mogu voditi pred sudovima države članice u kojoj voditelj obrade ili izvršitelj obrade ima poslovni nastan ili, ako je voditelj obrade ili izvršitelj obrade tijelo javne vlasti neke države članice koje djeluje izvršavajući svoje javne ovlasti, gdje ispitanik ima uobičajeno boravište. Ta odredba ne dopušta mogućnost podnošenja tužbi za povredu pravila o zaštiti podataka pred drugim sudovima bez ikakve povezanosti s obradom osobnih podataka, poslovnim nastanom novinara ili medija ili uobičajenim boravištem tužitelja, uključujući postupke za naknadu štete.