



# ANTI-SLAPP PRIROČNIK ZA

# IZOBRAŽEVANJE PRAVNIKOV V SLOVENIJI



Co-funded by  
the European Union

Avtor:

Zavod za kulturo raznolikosti Open

Datum:

10. 04. 2024

Za dodatne informacije v zvezi s to publikacijo se obrnite na avtorja:  
pomoc@pravna-mreza.si

#### IZJAVA O ODGOVORNOSTI

To poročilo je bilo pripravljeno v okviru projekta PATFox (Pioneering anti-SLAPP Training for Freedom of Expression). Projekt PATFox je financirala Evropska unija v okviru sporazuma o dodelitvi sredstev št. 101051559.

Izražena stališča in mnenja so izključno avtorjeva in ne odražajo nujno stališč Evropske unije. Zanje ne moreta biti odgovorna niti Evropska unija niti organ, ki je dodelil sredstva.

Podrobne informacije o projektu so na voljo na: <https://www.antislapp.eu/>.

<b>UVOD.....</b>	<b>4</b>
<b>1.Pravica do svobode izražanja.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1. Svoboda izražanja in SLAPP tožbe.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. Omejitev svobode izražanja.....</b>	<b>7</b>
<b>2.Kaj je SLAPP .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Kako prepoznamo slapp tožbe .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. SLAPP tožbe in ESČP .....</b>	<b>12</b>
<b>3.Anti- SLAPP direktiva.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Postopek sprejema Anti SLAPP direktive.....</b>	<b>14</b>
<b>3.2. Cilj Anti- SLAPP direktive.....</b>	<b>14</b>
<b>3.3. Področje uporabe Anti- SLAPP direktive.....</b>	<b>15</b>
<b>3.4. Postopkovna jamstva.....</b>	<b>19</b>
<b>3.5. Varstvo pred sodbami, izdanimi v tretjih državah .....</b>	<b>22</b>

## UVOD

Ta priročnik je pripravljen kot del projekta PATFox (Pioneering anti- SLAPP Training for Freedom of Expression), katerega namen je zasnovati sistem usposabljanja pravnih strokovnjakov, da bi se z znanjem lahko kar se da uspešno odzivali na problem SLAPP tožb.

Strateške tožbe zoper sodelovanje javnosti, t. i. SLAPP tožbe (ang. Strategic Lawsuits Against Public Participation) so oblika zlorabe pravnih sredstev, katerih namen je omejiti svobodo izražanja in kritično javno razpravo. Gre za tožbe, ki so že na prvi pogled namenjene zastraševanju kritičnih ali drugače aktivnih posameznic in posameznikov oziroma skupin (npr. novinarjev\_ark, aktivistov\_istk, raziskovalcev\_alk, akademikov\_ičark, javnih uslužbencev\_enk). Za tožene stranke SLAPP tožbe pomenijo veliko finančno in časovno breme, zato se lahko zgodi, da se posamezniki\_nice zaradi strahu pred SLAPP tožbami umikajo iz javne razprave, kar šibi demokracijo.

SLAPP tožbe ne prinašajo negativnih posledic le za tistega, ki je tožen, ampak za družbo kot celoto, saj gre pri SLAPP tožbah za tožbe (možna pa je tudi zloraba drugih pravnih sredstev), ki so uperjene zoper samo bistvo demokracije, to je zoper svobodno in javno razpravo o temah javnega pomena. SLAPP tožba pomeni zlorabo prava, cilj te zlorabe pa je omejiti ali izničiti pravico do svobode izražanja.

V okviru projekta PATFox smo želeli ponuditi znanje predvsem odvetnikom, ki v primerih tožb, s katerimi želijo podjetja ali politiki in oblastniki utišati legitimne kritike z zlorabo prava, branijo novinarje, medije, nevladne organizacije, žvižgače, akademike in aktiviste. V okviru projekta smo zbrali in odvetnikom ter pravnim strokovnjakom ponudil uporabno znanje tehnik in strategij zoperstavljanja strateškim tožbam zoper sodelovanje javnosti. Pripravili smo gradiva in izvedli delavnice, ki bodo v pomoč pravnikom pri prepoznavi SLAPP tožb in pri razmišljanju o številnih pravnih strategijah, ki jim bodo lahko pomagale pri preprečevanju in odzivanju nanje.

V tem praktičnem vodniku je najprej povzeto, kaj je svoboda izražanja in kaj so SLAPP tožbe, nato pa so povzete glavne določbe Direktive o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti) (v nadaljevanju Anti-SLAPP direktiva), ki jo je Evropski parlament (v nadaljevanju Parlament) sprejel 27. februarja 2024 in Svet potrdil 19. marca 2024.

## 1. Pravica do svobode izražanja

Svoboda izražanja je neposreden izraz posameznikove osebnosti v družbi, poleg tega pa je konstitutivni temelj svobodne demokratične družbe. Zaradi obojega jo primerjalno ustavno pravo šteje za eno najplemenitejših človekovih pravic in "temelj ter nepogrešljivi pogoj domala vsake druge oblike svobode" (Cardozo)<sup>1</sup>. Bistvena značilnost, ki odlikuje človeka, je prav oblikovanje in izražanje misli in idej. Misleči človek mora imeti možnost, da rezultat svojih razmišljanj posreduje drugim.<sup>2</sup>

Svobodo izražanja zagotavlja v Sloveniji 39. člen Ustave, ki v prvem odstavku določa, da je zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. V drugem odstavku pa določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ustava predstavlja temelj za pravico vsakega, da lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Pravico do svobode izražanja zagotavlja tudi prvi odstavek 10. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP). Ta člen obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil ter idej brez vmešavanja javne oblasti. Po ustaljenem stališču Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) so zaradi zahtev pluralizma, strpnosti in široke razgledanosti, brez katerih ni demokratične družbe, varovane tudi izjave, ki žalijo, šokirajo in vznemirjajo. Varovana je tudi možnost uporabe določene stopnje pretiravanja ali provokacije.<sup>3</sup> Če naj bo razprava res svobodna, mora biti pravica posameznika izražati svoja mnenja praviloma varovana ne glede na to, ali je izjava groba ali nevtralna, racionalna ali čustveno nabita, blaga ali napadalna, koristna ali škodljiva, pravilna ali napačna. Zato niso

---

<sup>1</sup> "the matrix, the indispensable condition of nearly every other form of freedom". Citiralo nemško Zvezno ustavno sodišče v eni izmed prvih, a ključnih odločb, v katerih je opredelilo vsebino ustavne določbe o svobodi izražanja. BVerfGE 7, 198 (208) (povzeto po Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999, 11. točka obrazložitve)

<sup>2</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-226/95 z dne 8. 7. 1999, 11. točka obrazložitve

<sup>3</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1306/19-16, z dne 23. 2. 2023, 6. točka obrazložitve

varovana le širjenja mnenj, ki so sprejeta z naklonjenostjo, temveč tudi kritične in ostre izjave.<sup>4</sup>

### **1.1. Svoboda izražanja in SLAPP tožbe**

Posebej je treba poudariti, da je pomen in vloga svobode izražanja večplastna. Njena funkcija je varovati svobodo do posredovanja informacij in mnenj (aktivni vidik), pa tudi svobodo njihovega sprejemanja, torej pravico do obveščenosti (pasivni vidik). Ko govorimo o SLAPP tožbah kot tožbah, s katerimi se omejuje svoboda izražanja, je treba poudariti oba vidika. Aktivni vidik, ki določa, da je funkcija svobode govora varovati svobodo do posredovanja informacij in mnenj, in pasivni vidik, ki določa, da vsakdo lahko svobodno zbira in sprejema vesti in mnenja, torej pravico do obveščenosti. SLAPP tožba namreč ne prizadene le neposredno tožene stranke, ki si zaradi sodnega postopka morda ne upa več uresničevati svoje pravice do svobode izražanja, ampak prizadene tudi vse tiste, ki so zaradi utišanja tožene stranke prikrajšani za informacije ali mnenja. Poleg tega SLAPP tožba zastraševalno deluje tudi na druge posameznike ali posameznice, ki bi se sicer odločili javno izpostaviti in spregovoriti o javno pomembni temi, a se zaradi strahu, da bodo deležni SLAPP tožbe in dolgotrajnega sodnega postopka, za to ne odločijo. V primeru SLAPP tožb se zastraševalni učinek kaže v strahu pred dolgotrajnim in časovno, čustveno ter finančno napornim sodnim postopkom, ki ga je deležna žrtev SLAPP tožb, četudi na koncu v postopku uspe. Ko gre za SLAPP tožbe, žrtev nikoli ni le neposredni toženec ali toženka, ampak je žrtev tudi javnost, ki je osiromašena za raznoliko in vsebinsko javno razpravo o temah javnega pomena<sup>5</sup>.

### **1.2. Omejitev svobode izražanja**

Tako kot za druge človekove pravice tudi za pravico do svobode izražanja velja, da ni neomejena, temveč je omejena s pravicami oziroma svoboščinami drugih. V drugem odstavku 10. člena EKČP je določeno, da izvrševanje svobode izražanja »vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali

---

<sup>4</sup> Prav tam, 7. točka obrazložitve

<sup>5</sup> Revija Odvetnik, 109-110, pomlad 2023, Jasna Zakonjšek: Strateške tožbe proti kritičnim posameznikom in posameznicam (SLAPP)

kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, za varovanje zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva«.

Najpogosteje prihaja pravica do svobode izražanja v kolizijo s pravico do časti in dobrega imena ter pravico do zasebnosti. Glede na poseben pomen svobode izražanja za demokracijo mora biti v konfliktu človekovih pravic pri tehtanju interesov in dobrin svobodi izražanja dana posebna teža in je treba v zadevah, pri katerih gre za omejevanje te pravice, še posebej skrbno preveriti, ali obstajajo ustavno sprejemljivi razlogi za takšno omejitev. Pomembno merilo, ki ga Ustavno sodišče upošteva pri presoji tovrstnih primerov, je tudi odgovornost novinarjev in publicistov, da pri svojem delu ne prestopijo določenih meja glede spoštovanja pravic zasebnosti ter osebnostnih pravic drugih.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. Up-444/09-17 z dne 12. 4. 2012, 6. točka obrazložitve.



## 2. Kaj je SLAPP

Koncept SLAPP-ov oziroma strateških tožb zoper sodelovanje javnosti ni nov in je predvsem v ZDA že dobro poznan in problematiziran. Angleški izraz strategic lawsuits against public participation (s kratico SLAPP) sta skovala profesor in profesorica z Univerze v Denverju George W. Pring in Penelope Canan že v osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Na SLAPP-e sta postala pozorna, ko sta zaznala pojav tožb proti okoljevarstvenikom in zagovornikom človekovih pravic z zahtevki po vrtočglavih zneskih denarnih odškodnin. Opazila sta, da so tožbe vplivale na aktiviste in jih utišale, aktivistične skupine so zamrle, podporniki so se umaknili, razne kampanje so usahnile<sup>7</sup>.

SLAPP-i so očitno neutemeljene in pretirane tožbe in druge pravne oblike ustrahovanja. Njihov glavni namen sta nadlegovanje in izčrpavanje tarč s ciljem utišanja kritičnih glasov v družbi in posledično omejevanje udeležbe civilne družbe pri vprašanjih javnega interesa. Že George W. Pring je ugotovil, da je očitni cilj SLAPP tožbe prepričati državljanom, da bi uveljavljali svoje politične pravice ali jih za to kaznovati. SLAPP tožbe tako pošiljajo jasno sporočilo, da izražanje svojega mnenja nosi ceno. Ta cena pa je večmilijonska tožba, ki prinese visoke stroške zastopanja in čustveni stres.<sup>8</sup> Ugotovil je, da SLAPP tožbe ogrožajo demokracijo v Ameriki, saj resno omejujejo državljanke, ki se odločijo spregovoriti o javno pomembnem vprašanju.

### 2.1. Kako prepoznamo slapp tožbe

### 2.2.

SLAPP tožbe imajo določene skupne značilnosti, po katerih jih lahko prepoznamo:

---

<sup>7</sup> George W. Pring, SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, 7 Pace Envtl. L. Rev. 3 (1989) DOI: <https://doi.org/10.58948/0738-6206.1535>, Available at:

<https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1535&context=pehr>, stran 1

<sup>8</sup> Prav tam, stran 4

### 2.2.1. NAMEN TOŽBE

V nasprotju z običajnimi postopki se strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti ne vlagajo z namenom uveljavljanja pravice do pravnega varstva oziroma z namenom uspeha v sodnem postopku ali pridobitve odškodnine. Vlagajo se z namenom zastraševanja toženih strank in izčrpavanja njihovih virov. Končni cilj je doseči zastraševalni učinek, utišati tožene stranke in jih odvrniti od opravljanja njihovega dela.<sup>9</sup> Tožba zato pomeni zlorabo pravico do sodnega varstva.

V primeru SLAPP tožbe tožeči stranki namreč ni do tega, da bi se postopek končal hitro in z ugoditvijo tožbenemu zahtevku, ampak da postopek traja čim dlje, saj dolgotrajni postopki toženi stranki prinašajo finančno in časovno obremenitev, vedno pa tudi neko mero negotovosti, ki povečuje čustveno obremenjenost tožene stranke.<sup>10</sup>

### 2.2.2. KONČNI CILJ TOŽBE

Končni cilj SLAPP tožbe ni uspeh v postopku, ampak je doseči zastraševalni učinek, utišati tožene stranke in jih odvrniti od opravljanja njihovega dela.<sup>11</sup> S SLAPP tožbo želi tožnik toženo stranko finančno, čustveno in časovno tako izčrpati, da nima več volje, da bi se še javno angažirala z opozarjanjem na nepravilnosti ali s kritiko tožnikovega ravnanja v okviru določene družbeno pomembne teme.<sup>12</sup>

Poleg utišanja tožene stranke pa je cilj SLAPP tožb tudi utišanje potencialnih drugih kritikov oziroma t. i. psov čuvajev, ki si ne upajo povzdigniti svojega glasu zoper tožečo stranko v

---

<sup>9</sup> Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti)-  
Obrazložitevni memorandum, str. 2:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177>

<sup>10</sup> Revija Odvetnik, 109-110, pomlad 2023, Jasna Zakonjšek: Strateške tožbe proti kritičnim posameznikom

<sup>11</sup> Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti)-  
Obrazložitevni memorandum, str. 1:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177>

<sup>12</sup> Revija Odvetnik, 109-110, pomlad 2023, Jasna Zakonjšek: Strateške tožbe proti kritičnim posameznikom in posameznicam (SLAPP)

okviru družbeno pomembne teme, saj se bojijo, da bodo oni naslednja žrtev tožb SLAPP.<sup>13</sup> SLAPP tožbe lahko tako privedejo do samocenzure.

### 2.2.3. NESORAZMERJE MOČI MED TOŽENO IN TOŽEČO STRANKO

Značilno za SLAPP tožbe je, da jih vlagajo tisti, ki imajo (finančno, politično, družbeno) moč, proti kritičnim posameznikom in posameznicam z veliko manj moči.

Tožniki so običajno vplivni posamezniki, lobistične skupine, korporacije, tožnica pa je lahko tudi država. SLAPP tožbe se tipično vlagajo zoper novinarje in novinarko oziroma zoper medijske hiše, pa tudi zoper aktiviste in aktivistke oziroma zagovornike človekovih pravic. Tarče SLAPP tožbe so lahko tudi druge osebe, ki se izpostavijo v zvezi z javno pomembno temo, kot so raziskovalci in akademiki.<sup>14</sup>

Ob tem je treba opozoriti na pojav prikritega financiranja tožnikov s strani tretjih oseb. Z namenom prikritja nesorazmerja moči med tožnikom in tožencem se poišče t. i. slamnatega tožnika oziroma »malega človeka«, ki se ga financira, da sproži pravdo proti osebi, ki jo resnični tožnik želi utišati.<sup>15</sup>

### 2.2.4. OBLIKA

SLAPP tožbe se lahko pojavljajo v najrazličnejših oblikah. Lahko gre za tožbo v civilnem postopku ali za sprožitev kazenskega postopka, tudi prekrškovni ali upravni postopki so lahko sproženi z namenom utišanja ali omejitve delovanja posameznika\_ice v javnem interesu. Pogosto tožniki v SLAPP postopkih zatrjujejo, da so postopek sprožili z namenom zaščite svoje časti in dobrega imena oziroma ugleda ali zasebnosti. Kot SLAPP-i se lahko pojavijo tudi druge

---

<sup>13</sup> Prav tam

<sup>14</sup> Predlog Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi ali zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti)-  
Obrazložitevni memorandum, str. 1:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177>

<sup>15</sup> Povzeto po Galič, A.: Razmerje med anti-slapp direktivo in slovensko ureditvijo civilnopravnih postopkov, posnetek je dostopen na <https://youtu.be/59qKTEYS7AM> (minuta 23:54)

podlage, denimo varstvo osebnih podatkov, zaščita avtorskih pravic, izvrševanje delovnopравnih pravic, zaščita javnega reda in miru itd.<sup>16</sup>

### 2.3. SLAPP tožbe in ESČP

ESČP je junija 2022 izdalo sodbo, v kateri prvič omenja pojem SLAPP, gre za zadevo 000 Memo proti Rusiji.<sup>17</sup>

Družba 000 Memo je izdajateljica spletnega medija, ki je objavljala članke, v katerih je komentirala politične razmere in razmere na področju človekovih pravic na jugu Rusije, vključno z regijo Volgograd. V navedeni zadevi je spletni medij objavil članek, ki je nastal na podlagi intervjuja z osebo, ki je bila kritična do Uprave Volgogradske regije. Članek govori o razlogih, zaradi katerih naj bi Uprava regije Volgograd prekinila financiranje mesta Volgograd. Pri tem velja poudariti, da je bila to javno pomembna tema na tistem področju.

Uprava Volgogradske regije je proti mediju sprožila civilni spor zaradi obrekovanja in bila pred domačimi sodišči uspešna. Domača sodišča so presodila, da so bile izjave v članku lažnive in so okrnile ugled Uprave. Mediju je bilo naloženo, da prekliče nekatere navedbe in objavi izrek sodbe. Izdajateljica medija se je obrnila na ESČP, ki je pritožbi ugodilo in Rusijo obsodilo zaradi kršitve pravice do svobode izražanja.

ESČP je presodilo, da je civilni postopek zaradi obrekovanja, ki ga sproži državni organ, dovoljen zgolj izjemoma. Dopuščanje državnim organom, da sprožijo postopke zaradi obrekovanja zoper medije, bi pomenilo pretirano in nesorazmerno breme za medije in bi lahko imelo neizogiben zaviralni učinek na medije pri opravljanju njihove naloge

---

<sup>16</sup> Revija Odvetnik, 109-110, pomlad 2023, Jasna Zakonjšek: Strateške tožbe proti kritičnim posameznikom in posameznicam (SLAPP): <https://www.odv-zb.si/upload/revija/2023/ODVETNIK%20st-109-110.pdf>

<sup>17</sup> ESČP, CASE OF 000 MEMO v. RUSSIA, 15. 03. 2022 objavljen na: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22tabview%22:%7B%22document%22%7D%7B%22itemid%22:%7B%22001-216179%22%7D%7D>

posredovalca informacij in javnega nadzornika. Ravno zaradi zagotavljanja demokratičnosti v družbi se pravica za ohranjanje dobrega ugleda v družbi bistveno razlikuje, ko gre državne organe, v primerjavi s primeri, kadar gre za fizične osebe, kot se razlikuje tudi od primerov, ko gre za pravne osebe, zasebne ali javne, ki tekmujejo na trgu.

ESČP je presojalo ali je Uprava Volgogradske regije zasledovala katerega od legitimih ciljev iz drugega odstavka 10. člena EKČP. Sodišče je omenilo SLAPP tožbe in opozorilo na komentar komisarja Sveta Evrope za človekove pravice, ki govori o SLAPP tožbah. V zvezi s tem je izpostavilo, da obstaja vse večje zavedanje o tem, da sodni postopki, uvedeni z namenom omejevanja udeležbe v javnosti, predstavljajo nevarnost za demokracijo. Poleg tega je sodišče izpostavilo, da je v tej zadevi prišlo do neravnovesja moči med tožnikom in tožencem. Zaradi teh razlogov je ESČP ugotavljalo, ali je Uprava Vogogradke regije s civilno tožbo zaradi obrekovanja zoper medij zasledovala legitimen cilj, to je varovanje ugleda. Ugotovilo je, da Uprava ni zasledoval nobenega od legitimnih ciljev, naštetih v drugem odstavku 10. člena EKČP, zato je ugotovilo, da je prišlo do kršitve pravice do svobode izražanja, izhajajoče iz 10. člena EKČP.

## 3. Anti- SLAPP direktiva

### 3.1. Postopek sprejema Anti SLAPP direktive

27. aprila 2022 je Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) predstavila niz ukrepov, katerih namen je bil boj proti SLAPP tožbam. Cilj ukrepov je bil okrepiti pluralnost in svobodo medijev v EU. Komisija je v ta namen objavila tudi predlog Anti-SLAPP direktive in Priporočila komisije (EU) 2022/758 o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti).

27. junija 2023 je Odbor za pravne zadeve Evropskega parlamenta (odbor JURI) sprejel poročilo o predlogu in ga nato predložil Parlamentu. Dan po plenarni razpravi 11. julija 2023 je Parlament na prvi obravnavi sprejel svoje spremembe k predlogu Komisije in zadevo vrnil odboru JURI. 9. junija 2023 je Svet (pravosodje in notranje zadeve) odobril splošen pristop.

Na podlagi stališča Parlamenta, ki je bil sprejet v prvi obravnavi in splošnega pristopa Sveta sta Parlament in Svet 29. novembra 2023 dosegla začasni politični dogovor o besedilu Anti-SLAPP direktive, ki ga je treba sprejeti. Glede na prvotno besedilo so spremenili definicijo »čezmejnih posledic«, veliko ožje so opredelili »očitno neutemeljene primere« in spremenili določbe o odškodnini za povzročeno škodo.

Evropski parlament je 27. februarja 2024 odobril kompromisno besedilo, ki bo kmalu objavljeno v Uradnem listu. 19. marca 2024 je besedilo potrdil tudi Svet. Države članice bodo po objavi v Uradnem listu imele dve leti časa za implementacijo Anti-SLAPP direktive, torej do leta 2026. Pri tem je pomembno poudariti, da lahko države članice pri implementaciji žrtvam SLAPP tožb zagotovijo dodatno zaščito poleg tiste, ki je določena v direktivi.

### 3.2. Cilj Anti- SLAPP direktive

Anti-SLAPP direktiva temelji na točki f drugega odstavka 81. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU), v kateri je zapisano, da Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe, katerih cilj je zagotoviti odpravo ovir za nemoten potek civilnih postopkov, po potrebi s spodbujanjem združljivosti predpisov o civilnih postopkih, ki veljajo v državah članicah. Ker SLAPP tožbe ovirajo pravilno delovanje civilnih postopkov, je EU na tej podlagi pristojna za sprejemanje zakonodaje v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami. Pri SLAPP tožbah gre za zlorabo civilnih postopkov, saj njihov cilj ni dostop do sodnega varstva, temveč nadlegovanje in utišanje toženih strank. Hkrati dolgotrajni postopki dodatno obremenjujejo nacionalne sodne sisteme.

V 1. členu Anti-SLAPP direktive je zapisano, da direktiva zagotavlja **zaščitne ukrepe zoper očitno neutemeljene tožbene zahtevke ali zlorabljene sodne postopke v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami**, ki so podani oziroma se začnejo zoper **fizične in pravne osebe zaradi njihovega udejetvovanja pri udeležbi javnosti**.

Namen Anti-SLAPP direktive je odpraviti ovire za nemoten potek civilnih postopkov, obenem pa zagotoviti zaščito fizičnim in pravnim osebam, ki se udejetvujejo pri udeležbi javnosti pri zadevah v javnem interesu, vključno z novinarji, publicisti, medijskimi organizacijami, žvižgači in zagovorniki človekovih pravic, pa tudi organizacijami civilne družbe, nevladnimi organizacijami, sindikati, umetniki, raziskovalci in akademiki, pred sodnimi postopki, začeti zoper njih z namenom odvracati jih od udeležbe javnosti (6. točka preambule).

### **3.3. Področje uporabe Anti- SLAPP direktive**

Anti-SLAPP direktiva se uporablja le za:

- **TOŽBENE ZAHTEVKE ALI SODNE POSTOPKE S ČEZMEJNIMI POSLEDICAMI**

Sprejeta različica Anti-SLAPP direktive uvaja drugačno opredelitev pojma čezmejnih posledic od prvotno predlaganega besedila. V skladu s 5. členom Direktive zadeva nima čezmejnih posledic in zato ne spada na področje uporabe Anti-SLAPP Direktive, če imata obe stranki stalno prebivališče v isti državi članici kot sodišče, pred katerim poteka postopek, in so vsi drugi upoštevni elementi zadevnega položaja samo v tej državi članici.

Drugi elementi niso navedeni. Ob tem je treba izpostaviti, da raziskave kažejo, da je približno 90 odstotkov primerov SLAPP tožb brez čezmejnih posledic<sup>18</sup>. Zato je nujno, da države članice rešitve, ki jih prinaša Anti-SLAPP direktiva, v domačo zakonodajo prenesejo tako, da jih bo mogoče uporabiti tudi v domačih civilnih sporih (to je v sporih, ki nimajo čezmejnih posledic), saj ti tvorijo glavnino SLAPP zadev.

Nova različica vključuje tudi določilo, da se stalno prebivališče določi v skladu z Uredbo (EU) št. 1215/2012, ki določa, da pri ugotavljanju, ali ima stranka stalno prebivališče v državi članici, pred sodišči katere je bil začet postopek, sodišče uporabi svoje notranje pravo (62. člen uredbe). Tako se Anti-SLAPP direktiva preko navedene uredbe sklicuje na nacionalno pravo držav članic, da bi pojasnila, kaj je "stalno prebivališče" tožnika ali toženca.

V 30. točki preambule Anti-SLAPP direktive je še zapisano, da mora sodišče glede na posebne okoliščine vsakega primera ugotoviti, kateri so upoštevni elementi zadevnega položaja, pri čemer po potrebi upošteva tudi posebno dejanje udeležbe javnosti ali specifične elemente, ki kažejo na morebitno zlorabo, zlasti če je več postopkov začetih v več kot eni jurisdikciji. To stori ne glede na uporabljena komunikacijska sredstva.

#### - VLOŽENA V CIVILNIH POSTOPKIH

Anti-SLAPP Direktiva se uporablja za civilne ali gospodarske zadeve s čezmejnimi posledicami, ki so predmet obravnave v civilnih postopkih, vključno s postopki začasne ukrepe in ukrepe zavarovanja ter nasprotne tožbe, ne glede na vrsto sodišča. To vključuje postopke začasne ukrepe in ukrepe zavarovanja, nasprotne tožbe ali druge posebne vrste pravnih sredstev, ki so na voljo na podlagi drugih instrumentov.

Anti-SLAPP Direktiva se ne uporablja za kazenske zadeve ali arbitražo in ne posega v kazensko procesno pravo. Kadar so civilni zahtevki vloženi v okviru kazenskih postopkov, bi se morala ta direktiva uporabljati v primeru, da reševanje teh zahtevkov v celoti ureja civilno procesno pravo. Vendar pa se ne bi smela uporabljati, če reševanje takih zahtevkov v celoti ali delno

---

<sup>18</sup> CESE, Shutting out criticism: How SLAPPA threaten European democracy.  
<https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/04/CASEREportSLAPPEurope.pdf>, str. 23



ureja kazensko procesno pravo. Anti-SLAPP direktiva se ne uporablja za davčne, carinske ali upravne zadeve ali za odgovornost države za dejanja in opustitve dejanj pri izvajanju javne oblasti (acta iure imperii).

V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije lahko sodni postopki še vedno spadajo med „civilne in gospodarske zadeve“ iz te direktive, tudi kadar je stranka država ali javni organ, če dejanja ali opustitve niso storjene pri izvajanju javne oblasti.

#### - **ZOPER FIZIČNE IN PRAVNE OSEBE**

Anti-SLAPP direktiva v 6. točki preambule omenja publiciste, medijske organizacije, žvižgače in zagovornike človekovih pravic, organizacije civilne družbe, nevladne organizacije, sindikate, umetnike, raziskovalce, akademike.

Nadalje v 18. točki preambule poudarja, da bi se morali zaščitni ukrepi iz direktive uporabljati za vse fizične ali pravne osebe zaradi njihovega neposrednega ali posrednega udejstvovanja pri udeležbi javnosti. Ščititi bi morali tudi fizične ali pravne osebe, ki poklicno ali osebno zagotavljajo podporo, pomoč, blago ali storitve drugim osebam za namene, ki so neposredno povezani z udeležbo javnosti pri zadevah v javnem interesu, na primer odvetniki, družinski člani, ponudniki internetnih storitev, založniške hiše ali tiskarne, ki se soočajo s sodnimi postopki ali grožnjami z njimi zaradi zagotavljanja pomoči, podpore ali dobave blaga ali storitev osebam, zoper katere je vložena SLAPP tožba.

#### - **ZARADI NJIHOVEGA UDEJSTVOVANJA PRI UDELEŽBI JAVNOSTI.**

V skladu s 4. členom Anti-SLAPP Direktive “udeležba javnosti“ pomeni podajanje katere koli izjave ali izvajanje katerekoli dejavnosti fizične ali pravne osebe ob uveljavljanju pravice do svobode izražanja in obveščanja, svobode umetnosti in znanosti ali svobode zbiranja in združevanja o zadevi v javnem interesu, ter s tem neposredno povezana pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja.

Anti-SLAPP direktiva opredeljuje tudi, kdaj je zadeva v javnem interesu, ki v skladu z direktivo pomeni vsako zadevo, ki vpliva na javnost do te mere, da bi lahko bila ta legitimno zainteresirana zanjo, na področjih, kot so:

- (a) temeljne pravice, javno zdravje, varnost, okolje ali podnebje;
- (b) dejavnosti fizične ali pravne osebe, ki je javna osebnost v javnem ali zasebnem sektorju;
- (c) zadeve, ki jih obravnava zakonodajni, izvršilni ali sodni organ, ali so obravnavane v katerih koli drugih uradnih postopkih;
- (d) obtožbe o korupciji, goljufiji ali katerem koli drugem kaznivem dejanju ali prekrških v zvezi s takimi zadevami;
- (e) dejavnosti za zaščito vrednot iz 2. člena Pogodbe o Evropski uniji, vključno z zaščito demokratičnih procesov pred neupravičenim vmešavanjem, zlasti z bojem proti dezinformacijam.

- **PO NARAVI GRE ZA ZLORABLJENE SODNE POSTOPKE**

Anti-SLAPP direktiva v tretji točki prvega odstavka 4. člena definira, kaj so to zlorabljeni sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti. To so postopki, **ki niso začeti, da bi se dejansko uveljavljala ali uresničevala pravica**, temveč je njihov glavni namen **preprečevanje, omejevanje ali kaznovanje udeležbe javnosti**, pri čemer se pogosto izkorišča neravnovesje moči med strankami, in v katerih se uveljavljajo neutemeljeni tožbeni zahtevki. Pokazatelji takšnega namena so na primer:

- (a) nesorazmerna, pretirana ali nerazumna narava tožbenega zahtevka ali njegovega dela, vključno s pretirano višino vrednosti spornega predmeta;
- (b) obstoj več postopkov, ki so jih začele tožeča stranka ali pridružene stranke v zvezi s podobnimi zadevami;
- (c) ustrahovanje, nadlegovanje ali grožnje s strani tožeče stranke ali njenih zastopnikov pred začetkom postopkov ali med njimi ter podobno ravnanje tožeče stranke v podobnih ali vzporednih primerih;
- (d) uporaba nedobrovernih postopkovnih taktik, kot so zavlačevanje postopkov, goljufivo ali nepošteno izbiranje najugodnejšega sodišča ali nedobroverna opustitev postopkov v kasnejši fazi.

Tožbeni zahtevki, vloženi v zlorabljenih sodnih postopkih za onemogočanje udeležbe javnosti, so lahko v celoti ali delno neutemeljeni. To pomeni, da ni nujno, da je tožbeni zahtevek popolnoma neutemeljen, da bi se postopek štel za zlorabljenega. Tudi postopek zoper manjšo kršitev osebnostnih pravic, ki bi lahko privedla do zmernega zahtevka za odškodnino v skladu s pravom, ki se uporablja, je denimo lahko še vedno zlorabljen, če se zahteva očitno previsok znesek ali nadomestilo. Če pa tožeča stranka v sodnem postopku uveljavlja utemeljene tožbene zahtevke, se tak postopek za namene Anti-SLAPP direktive ne bi smel obravnavati kot zloraba.

### **3.4. Postopkovna jamstva**

Države članice bi morale zagotoviti, da so vsa postopkovna jamstva iz Anti-SLAPP direktive na voljo fizičnim ali pravnim osebam, zoper katere so bili sproženi sodni postopki zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti, in da izvajanje teh postopkovnih jamstev ni pretirano oteženo. Posebna pravila o postopkih, obliki in metodah glede tega, kako bi moralo sodišče, ki odloča o zadevi, obravnavati vloge za uveljavljanje postopkovnih jamstev, bi morala biti določena ali ohranjena v nacionalnem pravu. Države članice lahko na primer za oceno, ali so izpolnjeni pogoji za uveljavljanje postopkovnih jamstev, uporabijo veljavna civilna postopkovna pravila o ravnanju z dokazi, ali pa v ta namen določijo posebna pravila.

Anti-SLAPP direktiva določa, da se v primeru, ko je tožena stranka vložila zahtevke za pravno sredstvo v skladu s to direktivo, odločitev o tem zahtevku sprejme po hitrem postopku, v skladu z nacionalnim pravom, pri čemer se upoštevajo okoliščine primera, pravica do učinkovitega pravnega sredstva in pravica do poštenega sojenja. Anti-SLAPP direktiva tudi zahteva, da države članice zagotovijo, da imajo fizične ali pravne osebe, ki se udelejujejo pri udeležbi javnosti, po potrebi dostop do informacij o razpoložljivih postopkovnih jamstvih in pravnih sredstvih ter obstoječih podpornih ukrepih, kot so pravna pomoč ter finančna in psihološka podpora, če so na voljo.

Anti- SLAPP direktiva pozna naslednja postopkovna jamstva:

- varščino (10. člen);
- zgodnjo zavrnitev očitno neutemeljenih tožbenih zahtevkov (poglavje III);
- ukrepi zoper zlorabljen sodne postopke za onemogočanje udeležbe javnosti (poglavje IV), to so naložitev plačila stroškov (14. člen) in kazni ali drugi enako učinkoviti ustrezni ukrepi (15. člen);
- omejitve možnosti spreminjanja tožbenih zahtevkov (8.člen);
- podpora toženi stranki v sodnih postopkih (9. člen).

### **Varščina za kritje stroškov postopka in po potrebi za kritje škode**

Skladno z 10. členom Anti- SLAPP direktive „lahko sodišče v sodnih postopkih zoper fizične ali pravne osebe zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti, ki potekajo pred njim, brez poseganja v pravico do dostopa do pravnega varstva od tožeče stranke zahteva, da zagotovi varščino za ocenjene stroške postopka, ki lahko vključuje stroške pravnega zastopanja, ki jih utrpi tožena stranka, in, če je tako določeno v nacionalnem pravu, odškodnino.“

Odobrena varščina služi kot previdnostni ukrep za zavarovanje učinkov pravnomočne odločbe, s katero je ugotovljena zloraba postopka, ter za kritje stroškov in, če je to določeno v nacionalnem pravu, morebitne škode, povzročene toženi stranki. Ugoditev zahtevi po varščini še ne pomeni vsebinske presoje zadeve.

V 30. točki preambule je poudarjeno, da je treba poiskati ravnovesje med tem ukrepom in pravico tožeče stranke do dostopa do pravnega varstva. Sodišče, pred katerim poteka postopek, bi moralo imeti možnost – če meni, da je to primerno – da od tožeče stranke zahteva varščino, če obstajajo elementi, ki kažejo na zlorabo postopka, ali če obstaja tveganje, da tožena stranka ne bo prejela povračila, ali če se upošteva ekonomski položaj strank ali druga podobna merila, določena v nacionalnem pravu.

### **Zgodnja zavrnitev očitno neutemeljenih tožbenih zahtevkov**

Skladno z 11. členom Anti-SLAPP direktive države članice zagotovijo, da lahko sodišča, po ustreznem preizkusu, kot očitno neutemeljene zavrnejo tožbene zahtevke za onemogočanje udeležbe javnosti v najzgodnejši možni fazi postopka v skladu z nacionalnim pravom. Besedilo ne vsebuje opredelitve očitno neutemeljenega zahtevka.

Če je tožena stranka zahtevala zavrnitev zahtevka kot očitno neutemeljenega, mora sodišče to zahtevo obravnavati po hitrem postopku. V Anti-SLAPP direktivi je jasno določeno, da breme dokazovanja, da je tožbeni zahtevek utemeljen, nosi tožeča stranka, ki je vložila tožbo (12. člen). Odločitev, s katero se odobri predčasna zavrnitev tožbe, bi morala biti odločitev o vsebini in bi morala biti sprejeta v najzgodnejši možni fazi postopka, vendar bi se ta trenutek lahko zgodil kadarkoli med postopkom, odvisno od tega, kdaj je sodišče prejelo take informacije. Zoper odločitev bi morala biti možna pritožba (13. člen).

### **Ukrepi zoper zlorabljen sodne postopke za onemogočanje udeležbe javnosti:**

#### **- Naložitev plačila stroškov**

V 14. členu Anti-SLAPP direktive so določena pravila o povračilu stroškov, ki nastanejo tarčam SLAPP tožb. Člen določa, da se lahko tožeči stranki, ki je začela zlorabljen sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, naloži plačilo vseh vrst stroškov postopka, ki so lahko priznani na podlagi nacionalnega prava, vključno s celotnimi stroški pravnega zastopanja tožene stranke, razen če so taki stroški pretirani.

#### **- Kazni ali drugi enako učinkoviti ustrezni ukrepi**

V skladu s 15. členom Anti-SLAPP direktive države članice zagotovijo, da lahko sodišča, pred katerimi poteka zlorabljen sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, stranki, ki je začela ta postopek, naložijo **učinkovite, sorazmerne in odvrtačilne kazni** ali druge enako učinkovite ustrezne ukrepe, vključno s plačilom odškodnine za škodo ali objavo sodne odločbe, kadar je to določeno v nacionalnem pravu.

Glavni cilj kazni je morebitne tožeče stranke odvrniti od zlorabljanja sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti.

Če sodišče ugotovi, da gre za zlorabljene sodne postopke, mora take kazni oziroma druge enako učinkovite ustrezne ukrepe določiti za vsak primer posebej. Izrečeni ukrepi morajo biti sorazmerni z naravo in elementi, ki kažejo na ugotovljeno zlorabo, ter upoštevati možnost škodljivega ali zaviralnega učinka teh postopkov na sodelovanje javnosti ali ekonomski položaj tožnika, ki je izkoristil neravnovesje moči.

### **Omejitve možnosti spreminjanja tožbenih zahtevkov**

Države članice zagotovijo, da v sodnih postopkih zoper fizične ali pravne osebe zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti morebitne naknadne spremembe tožbenih zahtevkov ali vlog tožeče stranke, vključno z umikom tožbenih zahtevkov, ne vplivajo na možnost tožene stranke, da v skladu z nacionalnim pravom predlaga ukrepe zoper zlorabljene sodne postopke za onemogočanje udeležbe javnosti. (8. člen Anti-SLAPP direktive).

### **Podpora toženi stranki v sodnih postopkih**

Da bi zagotovili učinkovitejšo raven varstva, Anti-SLAPP direktiva v 9. členu določa, da so države članice dolžne zagotoviti, da lahko sodišče, pred katerim poteka sodni postopek proti fizičnim ali pravnim osebam zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti, dovoli, da lahko združenja, organizacije, sindikati in drugi subjekti, ki imajo v skladu z merili, določenimi v njihovem nacionalnem pravu, legitimni interes za zaščito ali spodbujanje pravic oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, podpirajo toženo stranko, kadar ta s tem soglaša, ali zagotovijo informacije v teh postopkih v skladu z nacionalnim pravom.

## **3.5. Varstvo pred sodbami, izdanimi v tretjih državah**

Anti-SLAPP direktiva vzpostavlja tudi varstvo pred SLAPP tožbami, o katerih se odloča v tretjih državah, in sicer:

- **Razlogi za zavrnitev priznanja in izvršitve sodbe izdane v tretji državi**

Anti-SLAPP direktiva v 16. členu določa, da države članice zagotovijo, da se priznanje in izvršitev sodbe izdane v tretji državi v sodnem postopku za onemogočanje udeleženja fizične ali pravne osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v državi članici pri udeležbi javnosti zavrmeta, kadar bi se ta postopek na podlagi prava države članice, v kateri se zahteva tako priznanje ali izvršitev, štela za očitno neutemeljenega ali zlorabljenega.

Države članice se same odločijo, ali bodo priznanje in izvršitev sodbe, izdane v tretji državi zavrnila, ker je v očitnem nasprotju z javnim redom (*ordre public*), ali na podlagi drugega razloga za zavrnitev.

- **Pristojnost za ukrepe v zvezi s postopki v tretjih državah**

Anti-SLAPP direktiva uvaja novo posebno podlago za pristojnost, s katero se zagotovi, da imajo osebe, zoper katere se vlagajo SLAPP tožbe, če imajo stalno prebivališče ali sedež v EU, v EU na voljo učinkovito pravno sredstvo zoper zlorabljene sodne postopke za onemogočanje udeležbe javnosti, ki jih pred sodišči tretjih držav sprožijo tožeče stranke s stalnim prebivališčem ali sedežem zunaj EU.

Skladno s 17. členom Anti-SLAPP direktive države članice zagotovijo, da v primerih, ko tožeča stranka s stalnim prebivališčem ali sedežem zunaj EU zoper fizično ali pravno osebo s stalnim prebivališčem ali sedežem v državi članici pred sodiščem tretje države začne zlorabljeni sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, lahko navedena oseba pred sodišči svojega stalnega prebivališča ali sedeža zahteva odškodnino za škodo in stroške, nastale v zvezi s postopkom pred sodiščem tretje države.

Določilo se uporabljati ne glede na to, ali je bila odločitev izrečena in ali je pravnomočna, saj lahko osebe, zoper katere se vlagajo tožbe SLAPP, utrpijo škodo in imajo stroške vse od začetka sodnih postopkov, pri čemer odločitev morda sploh ni izrečena, na primer ob umiku tožbenega zahtevka.

V skladu z Anti-SLAPP direktivo imajo države možnost, da se odločijo, da bodo v skladu z nacionalnim pravom omejile izvrševanje pristojnosti, dokler postopki v tretji državi še potekajo, na primer tako, da zagotovijo, da se postopek v zadevni državi članici prekine.

Namen te posebne podlage za pristojnost je odvrčanje od SLAPP tožb, ki so bile vložene v tretjih državah zoper osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v EU, odločitev, sprejeta v takih postopkih, pa bi se lahko izvršila, na primer, kadar ima tožeča stranka, katere stalno prebivališče ali sedež je zunaj EU, premoženje v EU.