

STRATEŠKE  
TUŽBE  
PROTIV  
UČEŠĆA  
JAVNOSTI  
(SLAPP)



Preporuka CM/Rec(2024)2

Prevod sufinansirala  
Evropska unija



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope, kroz zajednički program „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku“, u okviru projekta „Zaštita slobode izražavanja i medija u Srbiji (PROFLEX)“ .

Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do 500 reči), osim za komercijalne svrhe, pod uslovom da je očuvan integritet teksta, da se izvod ne koristi izvan konteksta, da ne daje nepotpune informacije niti na neki drugi način dovodi čitaoca na pogrešne zaključke o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju teksta. Izvor teksta je uvek obavezno navesti na sledeći način “© Savet Evrope, 2024”. Sve druge zahteve za reprodukciju/prevod dela i celog teksta, treba uputiti Direktoratu za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili na [publishing@coe.in](mailto:publishing@coe.in)).

Svu ostalu korespondenciju koja se odnosi na ovu publikaciju treba uputiti na adresu: Direktorat za demokratiju, Odsek za saradnju na slobodi izražavanja, Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France, Tel. +33 (0)3 88 41 20 00, E-mail: : [Horizontal.Facility@coe.int](mailto:Horizontal.Facility@coe.int)

© Savet Evrope, jun 2024. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.

## Sadržaj

Preporuka CM/Rec(2024)/2 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP) .....	4
Dodatak Preporuci CM/Rec(2024)/2 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP) .....	8
I. Oblast primene i definicije .....	8
Ključni termini .....	9
Kriterijumi za definisanje SLAPP .....	10
Indikatori SLAPP .....	11
Specifični oblici/tipovi SLAPP .....	12
II. Zaštitne mere, pravni lekovi i transparentnost .....	14
A. Zakonodavni okvir .....	14
B. Zaštitne mere u postupku .....	15
C. Pravni lekovi .....	18
D. Kultura transparentnosti .....	20
III. Podrška za mete i žrtve SLAPP .....	20
IV. Obrazovanje, obuka i podizanje svesti .....	23
V. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja .....	23

## **Preporuka CM/Rec(2024)/2 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP)**

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

---

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

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

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

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

podsećajući i ponovo potvrđujući da države članice, pored svoje negativne obaveze da se uzdrže od mešanja u pravo na slobodu

izražavanja, imaju i obavezu da obezbede bezbedno i povoljno okruženje za učešće u javnoj raspravi svih, bez straha, čak i kada su njihova mišljenja u suprotnosti sa onim koje brane zvanične institucije ili značajni delovi javnosti;

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

naglašavajući da se javni interes treba shvatiti široko jer obuhvata sva pitanja koja utiču na javnost i koja su od javnog značaja, uključujući i kontroverzna pitanja, te da javnost ima pravo da bude informisana o pitanjima od javnog interesa, a novinari i mediji imaju zadatak saopštavanja informacija i ideja o takvim stvarima;

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

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

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

uznemireni zbog odvrćajućeg efekta na slobodu izražavanja, javne debate i učešće javnosti izazvanih pravnim radnjama kojima se pretnje, pokreću se ili se vode kao sredstvo uznemiravanja ili zastrašivanja njihove mete, a koje nastoje da spreče, zabrane, ograniče ili kazne

slobodno izražavanje o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti, koje se često nazivaju strateškim tužbama protiv učešća javnosti („SLAPP”);

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

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

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

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

Preporučuje vladama država članica da:

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

## **Dodatak Preporuci CM/Rec(2024)/2 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju upotrebe strateških tužbi protiv učešća javnosti (SLAPP)**

### **I. Oblast primene i definicije**

1. Za potrebe ove preporuke, strateškim tužbama protiv učešća javnosti („SLAPP“) smatraju se pravne radnje kojima se preti, koje se pokreću ili vode kao sredstva uznemiravanja ili zastrašivanja njihove mete, a koje nastoje da spreče, zabrane, ograniče ili kazne slobodno izražavanje o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti.

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

3. SLAPP mogu imati mnogo različitih oblika i podležu različitim odredbama u nacionalnim zakonodavnim okvirima. Jedan od izazova za države članice u njihovim naporima da spreče SLAPP i da suzbiju njihove štetne efekte jeste da budu u stanju da ekspeditivno identifikuju SLAPP i da obezbede zakonodavne i druge zaštitne mehanizme za sve takve tužbe. Ova preporuka stoga pojašnjava ključne termine i pruža smernice o kriterijumima za definisanje SLAPP kako bi se pomoglo državama članicama da identifikuju



SLAPP i kalibrišu odgovarajuće i delotvorne pravne zaštite, odgovore i druge mere za suzbijanje njihovih štetnih efekata. Ova preporuka takođe navodi različite indikatore.

## Ključni termini

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

a. „Učešće javnosti“ se odnosi na svačije demokratsko pravo da učestvuje u javnoj debati i javnim poslovima, onlajn i oflajn, bez straha ili diskriminacije. Ovo uključuje pravo na izražavanje mišljenja i ideja koje su u suprotnosti ili su kritične prema onima koje brane zvanične institucije ili značajan deo javnog mnjenja, ili koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji deo stanovništva, kako to pojašnjava Sud. Pojam „svako“ obuhvata sve čuvare javnog interesa i učesnike u javnoj debati i sve učesnike u javnim poslovima, uključujući, bez ograničenja: novinare, medijske organizacije, medijske stručnjake i druge medijske aktere, kao što su građani novinari; organizacije civilnog društva, kao što su ekološka i antikorupcijska udruženja i aktivisti; sindikate; uzbunjivače; akademike; blogere; branioce ljudskih prava; pravnike i pravnice; korisnike društvenih medija; aktere iz sveta kulture i aktere u sferi kreativne industrije.

„Učešće javnosti“ se takođe odnosi na pravo na slobodu okupljanja i udruživanja i pravo glasanja i kandidovanja na izborima. Učešće javnosti stoga može uključivati širok spektar aktivnosti kao što su zastupanje, novinarstvo, istraživanje i prijavljivanje kršenja zakona ili etičkih normi, akademsko istraživanje, podučavanje, debata, pisanje vladinim službenicima ili korporativnim klijentima, distribucija predstavki, učestvovanje u sudskim sporovima radi unapređenja društvenih promena ili zaštite postojećih prava ili životne sredine, uključivanje u mirne proteste ili bojkote, uključivanje u regionalne ili međunarodne mehanizme, ili jednostavno govor protiv pogrešne upotrebe ili zloupotrebe moći, kršenja ljudskih prava, korupcije, prevare ili komentarisanje bilo koje stvari od javnog interesa. Obim

pojma takođe obuhvata radnje pripreme, podrške ili pružanja pomoći učešću javnosti.

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

## Kriterijumi za definisanje SLAPP

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

6. **Obuhvat svih uzroka pravnih postupaka** – Pravne radnje mogu dovesti do pogrešne upotrebe ili zloupotrebe svih vrsta statutarnog ili običajnog prava radi sprečavanja, zabranjivanja, ograničavanja ili kažnjavanja učešća u javnoj debati, uključujući, bez ograničenja, klevetu, uvredu, narušavanje privatnosti, zaveru, kršenje prava intelektualne svojine, mešanje u poslovanje ili nanošenje emocionalne štete. Iako ovo, uopšteno govoreći, označava građansku tužbu, u nekim jurisdikcijama moguće je pokrenuti prekršajne postupke, upravne postupke ili podići optužbe protiv njihovih kritičara, uključujući i korišćenje sudskih zabrana. Ova

definicija se takođe proširuje na „taktiku zakonskog zastrašivanja“ – interlokutorne ili privremene mere, agresivne sudske pozive ili jednostavne pretnje koje su osmišljene da zastraše drugu stranu da odstupi od svoje ideje.

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

## Indikatori SLAPP

8. SLAPP se manifestuju na različite načine i za njihovu identifikaciju mogu se koristiti različiti indikatori. Takvi indikatori uključuju, bez ograničenja, sledeće elemente:

- a. tužilac pokušava da iskoristi neravnotežu moći, kao što je njegova finansijska prednost ili politički ili društveni uticaj, da izvrši pritisak na tuženog;
- b. argumenti koje je izneo tužilac su delimično ili potpuno neosnovani;
- c. pravni lekovi koje je tražio tužilac su nesrazmerni, preterani ili nerazumni;
- d. tužbeni zahtevi predstavljaju zloupotrebu zakona ili procedura;
- e. tužilac koristi procesne i parnične taktike kako bi povećao troškove za tuženog, kao što je odlaganje postupka, odabir suda koji je nepovoljan za učešće javnosti ili neprijatan za tuženog, što u velikoj meri otežava posao i donosi malo ili nimalo izgleda za uspeh podnete žalbe;
- f. pravna radnja je namerno usmerena na pojedince, a ne na organizacije odgovorne za spornu radnju;
- g. pravna radnja je praćena ofanzivnom kampanjom u oblasti odnosa s javnošću koja je osmišljena da maltretira, diskredituje ili zastraši aktere koji učestvuju u javnoj debati ili ima za cilj da skrene pažnju sa suštinskog pitanja o kome je reč;

- h. tužilac ili njihovi zastupnici učestvuju u zakonskom zastrašivanju, uznemiravanju ili pretnjama, ili su to činili u prošlosti;
- i. tužilac ili povezana lica učestvuju u višestrukim i koordinisanim ili prekograničnim pravnim radnjama na osnovu istog skupa činjenica ili u vezi sa sličnim stvarima;
- j. tužilac sistematski odbija da se uključi u vansudske mehanizme za rešavanje tužbenog zahteva.

9. Iako SLAPP ne uključuju nužno sve ove indikatore, što je više njih prisutnih ili što je ponašanje akutnije, veća je verovatnoća da se pravna radnja može smatrati SLAPP.

## Specifični oblici/tipovi SLAPP

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

### *i. Prekogranične SLAPP*

11. U poređenju sa domaćim SLAPP koje se vode u okviru jednog nacionalnog pravnog sistema, prekogranične SLAPP ili SLAPP koje se vode u različitim jurisdikcijama uključuju dodatne nivoe složenosti, troškova i stresa. Uspesna odbrana prekograničnih SLAPP zahteva stručno poznavanje više nacionalnih pravnih sistema. Ovo obično uključuje angažovanje advokata koji su profesionalno aktivni u relevantnim jurisdikcijama ili imaju ekspertizu u relevantnim jurisdikcijama, čime se povećava ukupno vreme i troškovi utrošeni na pripremu i odbranu pravnih radnji i pogoršava odvrćajući efekat.

12. Države članice treba da preduzmu odgovarajuće i delotvorne mere da ograniče traženje najpovoljnijeg suda koji je nepovoljan za učešće javnosti ili neprijatan za tuženog, uključujući i kako je navedeno u Deklaraciji Komiteta ministara o poželjnosti međunarodnih standarda u pogledu traženja najpovoljnijeg suda, „Turizam za klevetu“, da bi se obezbedila sloboda izražavanja.

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

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

#### *ii. Višestruke ili koordinisane SLAPP*

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

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

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

#### *iii. SLAPP koje ciljaju anonimno učešće javnosti*

18. Karakteristika SLAPP koje ciljaju anonimno učešće javnosti je da tužilac nastoji da iznudi otkrivanje identiteta tuženog čije je učešće anonimno ili pod pseudonimom, često zbog straha za svoju bezbednost ako bi govorili pod svojim pravim imenima. Kada se

otkrije identitet javnog učesnika, on ili ona su podložniji pretnjama, zastrašivanju, zlostavljanju i napadima.

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

## II. Zaštitne mere, pravni lekovi i transparentnost

20. Države članice treba da u sklopu svojih nacionalnih pravnih sistema i tokom njihove primene obezbede sveobuhvatan pravni okvir i koherentan skup strukturalnih i procesnih zaštitnih mehanizama za sprečavanje i minimiziranje štetnih efekata SLAPP, kao i kompletan skup pravnih lekova i mera podrške za štetu koju SLAPP prouzrokuju. One takođe treba da preduzmu neophodne i odgovarajuće mere da obezbede kulturu transparentnosti tužbenih zahteva za koje je utvrđeno da predstavljaju SLAPP.

### A. Zakonodavni okvir

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

22. Države članice treba da održe ili preduzmu, prema potrebi, neophodne zakonodavne ili druge mere da spreče pravne radnje kojima se pretilo, pokreću se ili se vode da bi se sprečilo, zabranilo, ograničilo ili kaznilo slobodno izražavanje bilo kog pravnog ili fizičkog lica o pitanjima od javnog interesa i ostvarivanje prava povezanih sa učešćem javnosti. One takođe treba da budu oprezne

kako se njihovi zakoni i sankcije i pravni lekovi ne bi primenjivali na diskriminatoran ili proizvoljan način protiv učešća javnosti.

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

## B. Zaštitne mere u postupku

### **Delotvorno upravljanje predmetom**

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

### **Odbačaj tužbenih zahteva protiv učešća javnosti u ranoj fazi postupka**

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

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

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

26. Sudske i druge nadležne institucije treba da imaju zakonska ovlašćenja da izvrše procenu indikatora iz stava 8 (gore) i da u potpunosti ili delimično obustave tužbeni zahtev.

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

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

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

29. Predstavke za odbačaj SLAPP u ranoj fazi postupka treba da sadrže pravo obe strane da budu saslušane po principu akuzatornog postupka uz postupanje sudskih i drugih nadležnih institucija sa dužnom ekspeditivnošću, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, pravo na delotvoran pravni lek i pravo na pravično suđenje, i primenom indikatora SLAPP navedenih u stavu 8 (gore).

30. Države članice treba da omoguće administrativnim institucijama da odbace administrativne tužbene zahteve protiv učešća javnosti u ranoj fazi postupka.

31. Kada tuženi podnese predstavku za odbačaj tužbenih zahteva protiv učešća javnosti i ponudi dokaze da tužbeni zahtev proizilazi iz učešća javnosti u pitanju od javnog interesa uz prisustvo niza



indikatora SLAPP, i kada sudske i druge nadležne institucije prihvate predstavku, tužilac treba da pruži dokaze protiv odbačaja. To ne sprečava države članice da uvedu pravila o dokazima koja su povoljnija za tužene.

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

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

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

### **Obustava postupka**

35. Kada domaće pravo to dozvoljava, države članice treba da obezbede da se, ako tuženi podnese predstavku za odbačaj u ranoj fazi postupka, glavni postupak obustavi dok se ne donese konačna odluka o toj predstavi. Štaviše, pravila o obustavi postupka ne bi trebalo da dozvoljavaju tužiocu da izmeni podneske u postupku sa ciljem da izbegne rešenje o odbačaju. Svaka izmena podneska treba da bude odobrena od strane sudske ili druge nadležne institucije. Izmena podnesaka ne bi trebalo da bude dozvoljena nakon što tuženi podnese predstavku za odbačaj u ranoj fazi postupka.

36. Odbijanje zahteva za odbačaj u ranoj fazi postupka ne bi trebalo da spreči tuženog da ponovo, pred sudijom koji odlučuje o meritumu, tvrdi da postupak protiv njega ili nje predstavlja SLAPP.

### **Obezbeđenje troškova postupka i odštete**

37. Države članice treba da uvedu pravila, u skladu sa domaćim pravom i praksom, kako bi osigurale da u sudskim postupcima protiv učešća javnosti, sudske i druge nadležne institucije imaju

ovlašćenje da zahtevaju od tužioca da pruži obezbeđenje za troškove postupka, ili za troškove postupka i odštetu, ako smatra takvo obezbeđenje odgovarajućim s obzirom na prisustvo indikatora SLAPP navedenih u stavu 8 (gore).

### **Pokriće sudskih troškova**

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

### **Smrt ili gubitak radne sposobnosti tuženog**

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

## **C. Pravni lekovi**

### **Pravni i drugi troškovi postupka**

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

### **Priznanje statusa žrtve SLAPP i naknada štete**

41. Države članice treba da ustanove adekvatne odredbe da žrtvama SLAPP bude priznat taj status i da im se u potpunosti nadoknadi šteta nastala kao rezultat SLAPP, a koja pokriva i materijalnu i nematerijalnu štetu, kao što je gubitak prihoda i emocionalna bol,

kao i naknadu za sudske i ostale troškove, na primer za pokrivanje pravnih i administrativnih troškova.

### **Ograničenje naknade štete za tužioca**

42. Države članice bi trebalo da, u okviru mogućnosti svojih nacionalnih pravnih sistema, predvide ograničenje odštete, kako bi se sprečile zloupotrebe ili nesrazmerne finansijske kazne za tužene, koje bi imale odvraćajući efekat na njihovo javno učešće, i da se izbegne stvaranje finansijskih podsticaja za pokretanje pravne radnje.

### **Ograničenje troškova**

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

### **Odvraćajuće mere**

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

45. Države članice treba da donesu odgovarajuće zakonske odredbe kako bi osigurale da, u slučaju pravne radnje koja se smatra SLAPP, sudske ili druge institucije mogu da nalože, na zahtev tuženog i o trošku tužioca, odgovarajuće mere za širenje informacije o odluci, uključujući njeno objavljivanje u celosti ili delimično i imena pravnih

ili fizičkih lica koja su podnela SLAPP, u skladu sa relevantnim evropskim standardima o ljudskim pravima i zaštiti podataka.

### **Omogućavanje vansudskih pravnih lekova**

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

## **D. Kultura transparentnosti**

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

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

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

## **III. Podrška za mete i žrtve SLAPP**

50. Države članice se podstiču da organizuju, obezbede i omoguće brz pristup nizu mera podrške i zaštitnih mera za mete i žrtve SLAPP. Takođe bi trebalo uspostaviti procedure koje će obezbediti njihovu

fizičku zaštitu od bilo kakve potencijalne štete. Države članice treba da omoguće metama i žrtvama SLAPP podršku relevantnih aktera, kao što su oni koji dodeljuju adekvatne resurse za pružanje takve podrške. Da bi bile delotvorne u praksi, države članice treba da razmotre organizovanje podrške u konsultaciji sa žrtvama i metama, uključujući i preko njihovih posebnih udruženja, da prilagode podršku njihovim specifičnim potrebama i situacijama i u potpunosti uzmu u obzir njihove lične karakteristike ili status. Ovaj niz mera takođe treba da bude dostupan sekundarnim ili indirektnim žrtvama SLAPP, kao što su članovi porodice, saradnici ili advokati meta i žrtava, koji bi trebalo da budu adekvatno zaštićeni od štete izazvane SLAPP.

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

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

53. *Psihološka podrška* – Mete i žrtve SLAPP mogu imati pristup različitim vrstama poverljive i profesionalne psihološke podrške, kao što su direktni saveti, upućivanje relevantnim zdravstvenim

institucijama ili finansijska pomoć da samostalno i direktno obezbede podršku. Države članice treba da podstaknu javne zdravstvene institucije da posvete dužnu pažnju i da posvete resurse za usluge za mete i žrtve SLAPP.

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

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

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

## IV. Obrazovanje, obuka i podizanje svesti

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

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

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

## V. Nacionalna koordinacija i međunarodna saradnja

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

61. Države članice treba da koordiniraju svoje aktivnosti implementacije, uključujući preko postojećih ili namenski kreiranih

nacionalnih kontakt tačkaka, na konstruktivan i inkluzivan način sa nadležnim nacionalnim institucijama i širokim spektrom aktera, uključujući mete i žrtve SLAPP.

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



Prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope, kroz zajednički program „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku“, u okviru projekta „Zaštita slobode izražavanja i medija u Srbiji (PROFLEX)“.

Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

Projekat „Zaštita slobode izražavanja i medija u Srbiji (PROFLEX)“ omogućava institucijama korisnicima i organizacijama civilnog društva u Srbiji da napreduju ka ispunjavanju svojih reformskih agendi u oblasti slobode izražavanja i slobode medija, u skladu sa evropskim standardima. Cilj projekta je da doprinese unapređenom okruženju za realizaciju prava na slobodu izražavanja, posebno od strane novinara i medijskih aktera, u pluralističijem i bezbednijem medijskom okruženju, i u skladu sa standardima koji su postavljeni u skladu sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

SRP

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

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

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

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Prevod sufinansirala  
Evropska unija

