

Predlog zakona o zaščitnih ukrepih zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE PREDLOGA ZAKONA

1.1. OCENA STANJA

V slovenskem pravnem redu je temeljni procesni zakon, ki ureja pravila postopka, po katerih sodišče obravnava in odloča v sporih iz osebnih in družinskih razmerij, ter v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb, Zakon o pravdnem postopku¹ (v nadaljnjem besedilu: ZPP). Leta 2019 je bil sprejet novi Zakon o nepravdnem postopku² (v nadaljnjem besedilu: ZNP-1), ki določa pravila postopka, po katerih sodišče obravnava osebna stanja, družinska in premoženjska razmerja ter druge zadeve, za katere je s tem ali z drugim zakonom določeno, da se rešujejo v nepravdnem postopku. V 42. členu ZNP-1 je določena subsidiarna in smiselna uporaba pravil ZPP. Posebna postopkovna pravila pa so določena tudi s posameznimi področnimi zakoni, kot na primer Zakon o dedovanju³, Zakon o izvršbi in zavarovanju⁴, Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju⁵. Od leta 2017 je s sprejetjem Zakona o kolektivnih tožbah⁶ (v nadaljnjem besedilu: ZKoIT) v slovenskem pravnem redu omogočeno tudi kolektivno uveljavljanje dajatvenih zahtevkov. ZKoIT tako ureja kolektivno tožbo, kolektivno poravnavo, pravila kolektivnega postopka, vsebino in učinek kolektivne sodbe, postopek izplačevanja agregatne odškodnine, prisojene s kolektivno odškodninsko sodbo, ter pravila glede stroškov postopka in financiranja kolektivne tožbe. Z novelo ZKoIT-A⁷ v letu 2023 pa se je v slovenski pravni red tudi celovito prenesla Direktiva (EU) 2020/1828 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2020 o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi Direktive 2009/22/ES (UL L št. 409 z dne 4. 12. 2020, str. 1), zadnjič spremenjena z Uredbo (EU) 2022/1925 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2022 o tekmovalnih in pravičnih trgih v digitalnem sektorju in spremembi direktiv (EU) 2019/1937 in (EU) 2020/1828 (akt o digitalnih trgih)⁸.

¹ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.

² Uradni list RS, št. 16/19.

³ Uradni list SRS, št. 15/76, 23/78, Uradni list RS, št. 13/94 – ZN, 40/94 – odl. US, 117/00 – odl. US, 67/01, 83/01 – OZ, 73/04 – ZN-C, 31/13 – odl. US in 63/16.

⁴ Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US.

⁵ Uradni list RS, št. 126/2007, 40/2009, 59/2009, 52/2010, 106/2010 - ORZFPPIPP21, 26/2011, 47/2011 - ORZFPPIPP21-1, 87/2011 - ZPUOOD, 23/2012 - odl. US, 48/2012 - odl. US, 47/2013, 100/2013, 10/2015 - popr., 27/2016, 31/2016 - odl. US, 38/2016 - odl. US, 63/2016 - ZD-C, 30/2018 - ZPPDID, 54/2018 - odl. US, 69/2019 - odl. US, 49/2020 - ZIUZEOP, 61/2020 - ZZUSUDJZ-A, 61/2020 - ZIUZEOP-A, 74/2020 - odl. US, 85/2020 - odl. US, 203/2020 - ZIUPOPDVE, 43/2021, 101/2021, 196/2021 - odl. US, 157/2022 - odl. US, 35/2023 - odl. US, 57/2023 - odl. US, 102/2023, 136/2023 - ZIUZDS, 47/2024.

⁶ Uradni list RS, št. 55/17 in 133/23.

⁷ Uradni list RS, št. 133/23.

⁸ UL L št. 265 z dne 12. 10. 2022, str. 1.

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti (v nadaljevanju SLAPP tožbe ali postopki s SLAPP tožbami) so relativno nov pojem, dejansko pa pomenijo obliko zlorabe pravnih sredstev, saj namen teh tožb ni uveljavljanje pravic v sodnem postopku, temveč so vložene z namenom zastraševanja toženih strank, omejevanja svobode izražanja in tudi preprečevanja oziroma omejevanja kritične javne razprave, kar posledično šibi demokracijo. SLAPP tožbe za toženo stranko pomenijo veliko finančno in časovno breme, učinkujejo pa tudi na druge osebe – torej na osebe, zoper katere niso uperjene. Običajno so SLAPP tožbe uperjene zoper novinarje, medije, nevladne organizacije, vendar pa to niso edine tarče SLAPP tožb, saj so te lahko uperjene tudi zoper znanstvenike, akademike in druge. Vložene so lahko tako zoper fizične kot tudi zoper pravne osebe zasebnega prava.

Število SLAPP tožb se v zadnjem času povečuje, tako na ravni Evropske unije, kot tudi v Republiki Sloveniji.

Po podatkih raziskave z naslovom: »Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti: Kako nanje strateško odgovoriti? Predlog za razpravo«⁹, ki jo je opravila Transparency International, je 62 odstotkov SLAPP tožb temeljilo na Kazenskem zakoniku, najpogosteje očitano kaznivo dejanje pa je bilo obrekovanje (89 odstotkov). Med ostalimi so prevladovale tožbe po Obligacijskem zakoniku (16 odstotkov), v 11 odstotkih pravna podlaga zaradi nepopolnih podatkov oziroma neodzivnosti medijev ni znana, preostale (sedem odstotkov) pa so bile sprožene na podlagi drugih zakonskih določb.¹⁰ Med podatki, ki jih je organizaciji Oštro posredovalo 14 medijev, je 80 odškodninskih zadev z znano višino zahtevane odškodnine. Skupni zahtevani znesek za 80 zadev znaša 41,2 milijona evrov, v prejšnjem obdobju pa je bil znatno nižji, in sicer 3,2 milijona evrov za 72 tožb. Med 74 tožbami, ki so jih identificirali kot SLAPP tožbe, tožeče stranke zahtevajo odškodnino v 18 primerih (26 odstotkov), in sicer v skupni vrednosti dobrih 39,3 milijona evrov. Raziskava zaključuje, da je tolikšno povišanje skupne višine odškodninskih zahtevkov v civilnih postopkih vsaj deloma posledica treh tožb proti medijski družbi in novinarju, prek katerih različne tožeče stranke zahtevajo izjemno visoke odškodnine: 20 milijonov, 12,5 milijona in 5 milijonov.

Človekova zasebnost, njegove osebnostne pravice, čast in dobro ime so dobrine, ki so lahko med drugim predmet kazenskopravnega in civilnopravnega varstva. Na področju civilnega prava varstvo zagotavljajo 134., 178. in 179. člen Obligacijskega zakonika¹¹ (v nadaljnjem besedilu: OZ).

Varstvo osebnostnih pravic v prvi vrsti zagotavlja 134. člen OZ, ki določa, da ima vsak pravico zahtevati od sodišča ali drugega pristojnega organa, da odredi prenehanje dejanja, s katerim se krši nedotakljivost človekove osebnosti, osebnega in družinskega življenja ali kakšna druga osebnostna pravica, da prepreči tako dejanje ali da odstrani njegove posledice ter da lahko sodišče oziroma drug pristojni organ odredi, da kršitelj preneha z dejanjem, ker bo sicer moral plačati prizadetemu določen denarni znesek, odmerjen skupaj ali od časovne enote.

Objavo sodbe ali popravka ureja OZ v 178. členu in v zvezi s tem določa, da lahko sodišče, če gre za kršitev osebnostne pravice, na stroške oškodovalca odredi objavo sodbe oziroma popravka ali odredi, da mora oškodovalec preklicati izjavo, s katero je storil kršitev, ali storiti kaj drugega, s čimer je mogoče doseči namen, ki se doseže z odškodnino. 179. člen OZ pa ureja denarno odškodnino za nepremoženjsko škodo in v zvezi s tem med drugim določa, da za pretrpljene duševne bolečine zaradi razžalitve dobrega imena in časti ali okrnitve svobode ali osebnostne pravice pripada oškodovancu, če okoliščine primera, zlasti pa stopnja bolečin in strahu ter njihovo trajanje to opravičujejo, pravična denarna odškodnina neodvisno od povračila premoženjske škode, pa tudi če premoženjske škode ni. Nadalje v istem členu določa, da je višina odškodnine za nepremoženjsko škodo odvisna od pomena

⁹ Dostopno na: <https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2023/03/ti-slapp-disscusion-paper-web.pdf>

¹⁰ Vir: Podatki, ki jih je organizacija Oštro zbrala v raziskavi o SLAPP tožbah v Slovenij.

¹¹ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631.

prizadete dobrine in namena te odškodnine, ne sme pa podpirati teženj, ki niso združljive z njeno naravo in namenom.

Varstvo časti in dobrega imena pa zagotavlja tudi Kazenski zakonik¹² (v nadaljnjem besedilu: KZ-1) v osemnajstem poglavju, kjer ureja kazniva dejanja razžalitve, obrekovanja, žaljive obdolžitve, opravljanja in očitanje kaznivega dejanja z namenom zaničevanja. Glede kaznivega dejanja razžalitve je v 158. členu KZ-1 določeno, da kdor koga razžali, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do treh mesecev. Kaznivo dejanje obrekovanja po določbi 159. člena stori, kdor o kom trdi ali raznaša kaj neresničnega, kar lahko škoduje njegovi časti ali dobremu imenu, čeprav ve, da je to, kar trdi ali raznaša, neresnično, predpisana pa je denarna kazen ali zapor do šestih mesecev. 160. člen KZ-1 glede žaljive obdolžitve določa, da kdor o kom trdi ali raznaša kaj, kar lahko škoduje njegovi časti ali dobremu imenu, se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do treh mesecev. Kaznivo dejanje opravljanja po 161. členu KZ-1 stori, kdor trdi ali raznaša kaj iz osebnega ali družinskega življenja kakšne osebe, kar lahko škoduje njenemu dobremu imenu, in se kaznuje z denarno kaznijo ali zaporom do treh mesecev. Po določbi 162. člena KZ-1 pa kaznivo dejanje očitanje kaznivega dejanja z namenom zaničevanja stori, kdor z namenom zaničevanja komu očita, da je storil kaznivo dejanje ali da je bil obsojen zaradi kaznivega dejanja ali to z istim namenom komu pove. Predpisana kazen pa je denarna kazen ali zapor do treh mesecev. Vsa navedena kazniva dejanja imajo določeno tudi kvalificirano obliko in posledično predpisane strožje kazni za primere, če so dejanja storjena s tiskom, po radiu, televiziji ali z drugim sredstvom javnega obveščanja ali na spletnih straneh ali na javnem shodu.

Navedena pravna ureditev prikazuje najbolj tipične primere postopkov, v katerih je pričakovati največje število zlorab v smislu SLAPP tožb.

Slovenska procesna zakonodaja že pozna in vsebuje nekatere instrumente, s katerimi se v postopkih lahko naslovi zloraba pravic strank v postopkih. Že eno izmed temeljnih načel pravnega postopka, urejeno v prvem odstavku 11. člena ZPP, določa, da si morajo sodišče, stranke in drugi udeleženci prizadevati, da se postopek opravi brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški ter da je vsaka stranka dolžna v postopku skrbno in pravočasno uresničevati svoje pravice, navajati dejstva in predlagati dokaze, da je mogoče postopek izvesti čim prej. Sodišče je dolžno onemogočiti vsako zlorabo pravic, ki jih imajo stranke in drugi udeleženci v postopku. Drugi odstavek istega člena pa določa tudi denarno kazen, če stranke, intervenienti, njihovi zakoniti zastopniki in pooblaščenca z namenom škodovati drugemu ali s ciljem, ki je v nasprotju z dobrimi običaji, vestnostjo in poštenjem, zlorablajo pravice, ki jih imajo po tem zakonu. Navedeno pa ne zadostuje za preprečevanje vlaganja oziroma sankcioniranja v primeru vloženih SLAPP tožb, saj slednje običajno vlagajo premožni tožniki, ki jim denarna kazen ne predstavlja velikega finančnega bremena. Nadalje ZPP omogoča tudi določitev t. i. separatnih stroškov, ki se stranki povrnejo ne glede na izid postopka, če ti nastanejo po krivdi ali po naključju, ki se primeri eni od strank. Denarne kazni zaradi nespoštovanja sklepov sodišča določa tudi druga področna zakonodaja (npr. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence¹³). Že ob sprejemanju ZKoIT je bilo glede na moč, ki jo ima lahko upravičena oseba, ki proti tožniku naperi kolektivno tožbo, opozorjeno na morebitne zlorabe, zato je v okviru 2. člena ZKoIT opredeljeno, da je namen tega zakona olajšati dostop do sodnega varstva, ustaviti in preprečiti nezakonita ravnanja in oškodovancem omogočiti pridobitev odškodnine v primerih množičnega oškodovanja zaradi kršitev pravic iz civilnopравnih, gospodarskopравnih in delovnopравnih razmerij, ob tem pa zagotoviti ustrezna procesna jamstva za preprečitev nepoštenega pravedanja. Navedena procesna jamstva za preprečitev nepoštenega uveljavljanja zahtevkov so v obliki posebnih pravil, ki urejajo t. i. certifikacijo kolektivne tožbe¹⁴ in v obliki

¹² Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNŠPP in 16/23.

¹³ Uradni list RS, št. 130/22.

¹⁴ Eden izmed pogojev za odobritev, ki jih določa 4. odstavek 28. člena ZKoIT je tudi, da zahtevek kolektivne odškodninske tožbe ni očitno neutemeljen.

posebnih pravil, ki omogočajo določitev plačila varščine s strani tožnika za stroške, če s kolektivno tožbo ne uspe (tretji odstavek 29. člena ZKotT).

1.2. RAZLOGI ZA SPREJEM

Predlog zakona o zaščitnih ukrepih zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejestvovanja (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona) pomeni implementacijo Direktive (EU) 2024/1069 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zaščiti oseb, ki se udejestvujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki (»strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti«) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva). Rok za prenos Direktive v nacionalno zakonodajo je 7. maj 2026.

Že pred sprejetjem Direktive je Evropska Komisija sprejela Priporočilo Komisije (EU) 2022/758 z dne 27. aprila 2022 o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udejestvujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti).¹⁵

Namen Direktive in posledično predloga zakona je odpraviti ovire za nemoten potek civilnih postopkov, obenem pa zagotoviti zaščito fizičnim in pravnim osebam, ki se udejestvujejo 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, začetimi zoper njih, z namenom odvrnati jih od udeležbe javnosti.¹⁶ Pri SLAPP tožbah gre namreč za primere, ko sodni postopki niso začeti zaradi dostopa do sodnega varstva, temveč zato, da se utiša oziroma prepreči javna razprava, preiskovanje kršitev prava Evropske Unije in nacionalnega prava ter poročanje o teh kršitvah, običajno z nadlegovanjem in ustrahovanjem.¹⁷ Tožbe SLAPP pogosto vlagajo vplivni subjekti, od posameznikov do lobističnih skupin, korporacij, politikov in državnih organov, zato da bi preprečili javno razpravo. Pogosto je pri tem prisotno neravnovesje moči med strankama, pri čemer ima tožeča stranka močnejši finančni ali politični položaj od tožene. Čeprav tako neravnovesje moči ni nepogrešljiv sestavni del takih primerov, se ob njegovi prisotnosti znatno povečajo škodljivi in zastraševalni učinki sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti. Kadar tožeča stranka gospodarsko prednost ali politični vpliv izrablja proti toženi stranki, je ob hkratnem pomanjkanju pravne podlage še zlasti zaskrbljujoče, če se zlorabljeni sodni postopki financirajo neposredno ali posredno iz državnega proračuna in so združeni z drugimi posrednimi in neposrednimi državnimi ukrepi proti neodvisnim medijskim organizacijam, neodvisnemu novinarstvu in civilni družbi.¹⁸ Sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti lahko negativno vplivajo na verodostojnost in ugled fizičnih in pravnih oseb, ki se udejestvujejo pri udeležbi javnosti, ter lahko izčrpajo njihove finančne in druge vire. Kot rezultat takih postopkov se lahko odloži ali popolnoma prepreči objava informacij o zadevah v javnem interesu. Trajanje postopkov in finančni pritisk imata lahko zastraševalni učinek na fizične in pravne osebe, ki se udejestvujejo pri udeležbi javnosti. Torej ima lahko obstoj takih praks odvrtilni učinek na njihovo delo in delo drugih, saj prispeva k samocenzuri v pričakovanju morebitnih prihodnjih sodnih postopkov, kar vodi v osiromašenje javne razprave v škodo družbe kot celote.¹⁹

Ne glede na to, da 1. člen Direktive določa, da ta 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 udejestvovanja pri udeležbi javnosti, pa se s predlogom zakona ureja tudi postopke s SLAPP tožbami, ki

¹⁵ Dostopno na: [EUR-Lex - 32022H0758 - EN - EUR-Lex](#).

¹⁶ Glej 6. uvodni recital Direktive.

¹⁷ Glej 14. uvodni recital Direktive.

¹⁸ Glej 15. uvodni recital Direktive.

¹⁹ Glej 16. uvodni recital Direktive.

nimajo čezmejnih učinkov. Navedena ureditev ne presega določb Direktive, saj ta v 3. členu izrecno dopušča, da države članice uvedejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za zaščito oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki za onemogočanje udeležbe javnosti v civilnih zadevah, vključno z nacionalnimi določbami, ki vzpostavljajo učinkovitejša postopkovna jamstva v zvezi s pravico do svobode izražanja in obveščanja.

S predlogom zakona se poleg ureditve zaščitnih ukrepov zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udeleženja v skladu z Direktivo v slovenski pravni red prenašajo tudi druge obveznosti, ki jih določa Direktiva, to je predvsem:

- a) vzpostavitev informacijskega centra oziroma kontaktne točke »vse na enem mestu«

V informacijskem centru oziroma enotni kontaktni točki se bo zagotavljal dostop do informacij o razpoložljivih postopkovnih jamstvih in pravnih sredstvih ter obstoječih podpornih ukrepih, kot so pravna pomoč ter finančna in psihološka podpora. Iz direktive izhaja, da naj se zagotovi objava vseh sodb pritožbenih sodišč v primerih SLAPP tožb, za kar bo zadolžena enotna kontaktna točka, ki jo določa ta predlog zakona.

- b) poročanje Republike Slovenije Komisiji

Do 7. maja 2030 morajo države članice zagotoviti razpoložljive podatke v zvezi z uporabo Direktive, zlasti o tem, kako so osebe, zoper katere se vlagajo strateške tožbe, uporabljale zaščitne ukrepe, za kar bo zadolžena enotna kontaktna točka.

Direktiva pa predvideva tudi letno poročanje Komisiji, ki je po predlogu zakona tudi v pristojnosti enotne kontaktne točke in zajema vsakoletno predložitev podatkov o vlogah in/ali odločbah v postopkih in zaščitnih ukrepih, če je mogoče v zbirni obliki, o:

- številu zlorabljenih sodnih postopkov za onemogočanje udeležbe javnosti, začeti v zadevnem letu;
- številu sodnih postopkov, razvrščenih glede na vrsto tožene stranke in tožeče stranke;
- vrsti tožbenega zahtevka, vloženega na podlagi tega zakona.

2. CILJI, NAČELA IN POGLATVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Cilj predlagane zakonodaje je krepitev ustavne pravice do svobode izražanja, ki je temeljna pravica, ki jo je treba uveljavljati skrbno in odgovorno, pri tem pa upoštevati temeljno pravico ljudi do pridobivanja nepristranskih informacij, pa tudi spoštovanje temeljne pravice do zaščite ugleda, varstva osebnih podatkov in zasebnosti. V primeru nasprotja med temi pravicami je treba vsaki stranki zagotoviti dostop do sodišč, ob ustreznem upoštevanju načela poštenega sojenja.

Poleg tega je cilj predloga zakona tudi v zagotovitvi spoštovanja ustavne pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave Republike Slovenije²⁰ (v nadaljnjem besedilu: Ustava)), osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) in svobode izražanja (43. člen Ustave). To pa se bo zagotavljalo z naslednjimi postopkovnimi jamstvi:

- varščina,
- podpora in pomoč v postopku,
- zgodnja zavrnitev,

²⁰ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

- povrnitev polnih stroškov in
- denarna kazen.

2.2. Načela

2.2.1. Načelo vestnosti in poštenja

Namen predlagane ureditve zasleduje načelo vestnosti in poštenja, ki ga sicer v veljavni zakonodaji že določa ZPP v 11. členu. Ravno postopki, ki se vodijo na podlagi SLAPP tožb, pomenijo zlorabo tega načela, zato je treba z dodatnimi zaščitnimi ukrepi, predvidenimi s predlogom zakona, zagotoviti zaščito upravičencev v primeru vložitve očitno neutemeljenih zahtevkov in zlorab sodnih postopkov z namenom onemogočati, oteževati ali odvrniti njihovo nadaljnjo javno udejstvovanje.

2.2.2. Načelo hitrosti in ekonomičnosti postopka

Postopki, ki se vodijo na podlagi SLAPP tožb, so lahko dolgi ravno zaradi ravnanj tožnika, ki skuša z različnimi procesnimi manevri postopke zavlačevati in na ta način toženca še posebej izčrpavati (psihično, časovno in finančno). Še posebej navedeno načelo zasleduje zaščitni ukrep zgodnje zavrnitve. Predlagano je, da če na predlog upravičenca sodišče glede na stanje spisa oceni, da gre zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejstvovanja, tožečo stranko pozove, da izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen. Sodišče v pozivu tožeči stranki tudi naloži, da v skladu z 286.a členom ZPP poda ali dopolni določene navedbe, dokazne predloge ali predloži listine, pisne izjave prič z namenom, da se pred obravnavo navedejo vsa odločilna dejstva, dopolnijo nepopolne navedbe o pomembnih dejstvih, ponudijo ali dopolnijo dokazila in sploh da se dajo vsa potrebna pojasnila, da se ugotovita sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembni za odločbo. Navedeno pisno materialno procesno vodstvo bo prišlo v poštev v primerih, ko očitna neutemeljenost zahtevka izhaja iz izrazito pomanjkljive trditvene podlage tožeče stranke, odsotnosti ali pomanjkljivosti dokazne ponudbe ali pa je ta nesustrancirana. Ta predlagana obveznost sodišča je namenjena zaščiti upravičenca, in sicer, da se čim prej razjasnijo vse okoliščine, ki so pomembne za odločitev. S predlogom zakona se določa tudi rok za opravo pripravjalnega naroka, in sicer ga mora sodišče opraviti v roku treh mesecev od poziva. Opisana predlagana ureditev je povezana tudi z dejstvom, da se sodišča v praksi redko odločajo za samostojno izvedbo pripravjalnega naroka in se pripravjalni narok večkrat nadaljuje v narok za glavno obravnavo. Namreč mogoča bi bila tudi ureditev, ki bi zahtevala čim hitrejšo izvedbo pripravljenega naroka, na katerem bi se opravilo materialno-procesno vodstvo v luči čim hitrejše razjasnitve vseh okoliščin in strankam naložilo, da še pred prvim narokom za glavno obravnavo podajo manjkajoče trditve in dopolnijo dokazno ponudbo. Nadalje se izrecno tudi predlaga, da če tožeča stranka ne izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen, sodišče njen zahtevek po opravljeni glavni obravnavi zavrne. Navedena obveznost, ki je na tožeči stranki, je zahteva Direktive in pomeni, da mora tožeča stranka izkazati, da zahtevek ni očitno neutemeljen, tudi glede tistega dela, kjer materialno pravo ne določa, da je to del trditvenega in dokaznega bremena tožeče stranke.

2.3. Poglavitne rešitve

Predlog zakona skladno z zahtevami Direktive ureja zaščitne ukrepe za varstvo fizičnih in pravnih oseb, ki se javno udeležujejo (v nadaljnjem besedilu: upravičencev), v sodnih postopkih zaradi njihovega javnega udejstvovanja in njihovo varstvo pred zlorabljenimi sodnimi postopki – torej ko gre za primere vloženi strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti (ang. strategic lawsuits against public participation) oziroma »tožbe SLAPP«.

Namen predloga zakona je varstvo in krepitev pravice do svobode izražanja in obveščanja, svobode umetnosti in znanosti ter svobode zbiranja in združevanja o zadevi v javnem interesu in zaščita upravičencev pred vlaganjem očitno neutemeljenih zahtevkov in zlorabami sodnih postopkov zgolj z

namenom onemogočati, oteževati ali odvrnati njihovo nadaljnjo javno udejstvovanje. Slednje se zasleduje z določitvijo zaščitnih ukrepov za varstvo fizičnih in pravnih oseb v primeru vlaganja očitno neutemeljenih zahtevkov in zlorabe sodnih postopkov zaradi njihovega javnega udejstvovanja.

Poglavitne rešitve predlagane ureditve so zagotovitev naslednjih postopkovnih jamstev:

- a) varščina,
- b) podpora in pomoč v postopku,
- c) zgodnja zavrnitev,
- d) povrnitev polnih stroškov in
- e) denarna kazen.

Navedene rešitve oziroma zaščitni ukrepi se bodo lahko uveljavljali v civilnih sodnih postopkih, torej praviloma v pravnem postopku, pa tudi v drugih civilnih sodnih postopkih, z izjemo postopkov, za katere so pristojna specializirana sodišča, ali če gre za postopke povračila škode, ki jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

Navedena postopkovna jamstva zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja bodo na voljo upravičencem, tj. fizičnim in pravnim osebam zasebnega prava, ki se javno udeležujejo glede zadev, ki so v javnem interesu. Pri tem pa tako po določbah Direktive kot tudi po predlogu zakona upravičenci niso samo novinarji, temveč tudi drugi pomembni udeleženci javne razprave, kot so akademiki, raziskovalci, umetniki in drugi, ki sodelujejo v javni razpravi.

Javno udejstvovanje (pojmem, ki ga Direktiva v prevodu poimenuje »udeležba javnosti«) predlog zakona definira kot podajanje katere koli izjave ali izvajanje katerekoli dejavnosti fizične ali pravne osebe ob uveljavljanju temeljnih pravic, kot so: pravica do svobode izražanja in obveščanja, pravica do svobode umetnosti in znanosti ali svobode zbiranja in združevanja, o zadevi, ki je v javnem interesu, kar pomeni, da je bodisi v javnem interesu sedaj, ali pa bo v javnem interesu v prihodnje.²¹ Prav tako se kot javno udejstvovanje štejejo tudi s tem neposredno povezana pripravljalna, podporna ali pomožna ravnanja.

Javno udejstvovanje lahko zajema tudi dejavnosti, povezane z uveljavljanjem akademske in umetniške svobode, pravice do svobode združevanja in mirnega zbiranja, kot so organizacija dejavnosti lobiranja, demonstracij in protestov oziroma udeležba pri njih, ali dejavnosti, ki izhajajo iz uveljavljanja pravice do dobrega upravljanja in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot so zahtevki na sodiščih ali pri upravnih organih in udeležba na javnih obravnavah. Javno udejstvovanje bi moralo zajemati tudi pripravljalne, podporne ali pomožne dejavnosti, ki so neposredno in neločljivo povezane z izjavo ali dejavnostjo in ki so z namenom omejevanja udeležbe javnosti tarča tožb SLAPP. Take dejavnosti bi se morale neposredno nanašati na posebno dejanje javnega udejstvovanja ali temeljiti na pogodbeni povezavi med osebo, zoper katero se dejansko vlaga tožba SLAPP, in osebo, ki zagotavlja pripravljalne, podporne ali pomožne dejavnosti. Vložitev zahtevkov ne proti novinarju ali zagovorniku človekovih pravic, temveč proti spletni platformi, na kateri ta objavlja svoje delo, ali proti družbi, ki tiska besedilo, ali trgovini, ki besedilo prodaja, je lahko učinkovit način preprečitve udeležbe javnosti, saj brez takih storitev mnenja ne morejo biti objavljena in torej ne morejo vplivati na javno razpravo. Javno udejstvovanje lahko poleg tega zajema še druge dejavnosti, namenjene obveščanju ali vplivanju na javno mnenje ali spodbujanju ukrepanja javnosti, vključno z dejavnostmi katerega koli zasebnega ali javnega subjekta v zvezi z vprašanji v javnem interesu, kot so organizacija raziskav, anket, kampanj ali katerih koli drugih kolektivnih ukrepov ali udeležba pri njih.

Poleg navedenega mora biti za to, da se lahko uporabijo postopkovna jamstva, določena s tem zakonom, zadeva tudi v javnem interesu. Predlog zakona določa, da gre za zadevo v javnem interesu,

²¹ Da bo zadeva v prihodnje v javnem interesu, pomeni, da morda še ni v javnem interesu, da pa bi lahko bila, potem ko bi se javnost seznanila z njo, na primer z objavo.

če gre za zadevo, ki vpliva na javnost do te mere, da bi lahko bila ta legitimno zainteresirana zanjo, kot na primer na področjih:

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

Gre torej za zadeve, ki so pomembne za uživanje temeljnih pravic. Zakon ne našteva teh zadev taksativno, temveč primeroma.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNOFINANČNA SREDSTVA

Ocena finančnih posledic predloga zakona bo pripravljena po opravljeni javni razpravi.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

/

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Kot že navedeno, se s predlogom zakona v slovenski pravni pred prenašajo zahteve Direktive (EU) 2024/1069 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki (»strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti«). Rok za prenos Direktive v nacionalno zakonodajo je 7. maj 2026.

Prikaz primerjalno-pravne ureditve v drugih državah članicah Evropske unije ni mogoč, saj države članice problematike SLAPP tožb še niso implementirale v nacionalno zakonodajo, je pa v nadaljevanju podan kratek prikaz ureditve v nekaterih drugih državah.²²

ZDA: Tožencem se omogoča, da na začetku postopka uveljavljajo ugovor, s katerim zatrjujejo uveljavljanje pravice do peticije ali svobode govora. Sodišče bo ugovoru toženca ugodilo, razen če tožnik dokaže, da ima možnost uspeti s svojim zahtevkom. Tožencu, ki je uspel s svojim ugovorom, zakonodaja omogoča tudi začetek nasprotne (odškodninske) tožbe, a hkrati predvideva tudi zaščito tožnikov, če bi bil toženčev »SLAPP« ugovor neutemeljen (angl. frivolous) ali sprožen z namenom zavlačevanja postopka.

KANADA: V Ontariu (podobno tudi v Britanski Kolumbiji) zakonodaja sloni na zahtevku za ustavitev postopka (angl. motion to dismiss) v začetni fazi, kjer mora toženec dokazati, da je predmet spora zadeva javnega interesa. Če uspe, breme preide na tožnika, ki mora dokazati, da je njegov zahtevek utemeljen (angl. merit), da toženec nima utemeljene obrambe (angl. valid defense) in da je škoda, povzročena tožniku na podlagi svobode izražanja, takšna, da prevlada nad javnim interesom. Nedavno

²² Prikaz je povzet po Magistrskem diplomskem delu Tise Žitnik: Pravnosociološki vidiki strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti (SLAPP), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, november 2023 (stran 14, 15).

je kanadsko vrhovno sodišče potrdilo tudi, da lahko sodišča na tej podlagi zavrnejo zahteve, ki so sicer utemeljeni, če javni interes v povezavi s toženčev svobodo govora pretehta javni interes nadaljevanja postopka. V provinci Quebec zakon omogoča zgodnjo ustavitev postopka v primeru omejevanja svobode izražanja in sodelovanja državljanov v javni razpravi, predvsem kadar je tožbeni zahtevek neutemeljen (angl. baseless), neresen (angl. frivolous) ali izkrivljen (angl. distorted).

AVSTRALIJA: Za uporabo pravnih sredstev proti SLAPP tožbam je treba dokazati »neustrezen namen«, kar je izpolnjeno zgolj, če toženec dokaže, da je glavni cilj postopka odvratanje tožene stranke (ali kogar koli drugega) od javnega sodelovanja, preusmeritev sredstev tožene stranke od javnega sodelovanja ali kaznovanje tožene stranke zaradi njenega javnega sodelovanja. Poleg tega, da je prag za izpolnitev merila »neustreznega namena« izredno visok in v praksi težko dokazljiv, zakonodaja tudi ni uporabna v postopkih, ki zadevajo razžalitve.

II. BESEDILO ČLENOV

I. Splošne določbe

1. člen (vsebina in namen)

(1) Ta zakon določa zaščitne ukrepe za varstvo fizičnih in pravnih oseb v sodnih postopkih zaradi njihovega javnega udejstvovanja in njihovo varstvo pred zlorabljenimi sodnimi postopki za onemogočanje javnega udejstvovanja ter varstvo pred sodnimi odločbami, izdanimi v zlorabljenih sodnih postopkih za onemogočanje javnega udejstvovanja v državah, ki niso države članice Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: tretje države).

(2) Namen tega zakona je varstvo in krepitev pravice do svobode izražanja in obveščanja, svobode umetnosti in znanosti ter svobode zbiranja in združevanja o zadevi v javnem interesu in zaščita upravičencev pred vlaganjem očitno neutemeljenih zahtevkov in zlorabami sodnih postopkov zgolj z namenom onemogočiti, oteževati ali odvrniti njihovo nadaljnje javno udejstvovanje (strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja).

2. člen (prenos direktive Evropske unije)

S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva (EU) 2024/1069 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki (»strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti«) (UL L št. 2024/1069 z dne 16. 4. 2024; v nadaljnjem besedilu: Direktiva).

3. člen (področje uporabe)

Ta zakon se uporablja v pravdnem in drugih civilnih sodnih postopkih, z izjemo postopkov, za katere so pristojna specializirana sodišča, ali če gre za postopke povračila škode, ki jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

4. člen (pojmi)

(1) Upravičenec ali upravičenka (v nadaljnjem besedilu: upravičenec) je fizična oseba ali pravna oseba zasebnega prava, ki se javno udeleži.

(2) Javno udejstvovanje pomeni podajanje katere koli izjave ali izvajanje katere koli dejavnosti 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, podporná ali pomožna ravnanja.

(3) Zadeva v javnem interesu pomeni vsako zadevo, ki vpliva na javnost do te mere, da bi lahko bila ta legitimno zainteresirana zanjo, kot na primer na področjih:

- temeljne pravice, javno zdravje, varnost, okolje ali podnebje;
- dejavnosti fizične ali pravne osebe, ki je javna osebnost v javnem ali zasebnem sektorju;
- zadeve, ki jih obravnava zakonodajni, izvršilni ali sodni organ, ali so obravnavane v katerih koli drugih uradnih postopkih;
- obtožbe o korupciji, goljufiji ali katerem koli drugem kaznivem dejanju ali prekrških v zvezi s takimi zadevami;

– dejavnosti za zaščito vrednot iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji, vključno z zaščito demokratičnih procesov pred neupravičenim vmešavanjem, zlasti z bojem proti dezinformacijam.

(4) Zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejstvovanja je sodni postopek, ki ni začet z namenom dejanske uveljavitve ali uresničitve pravice, temveč je njegov glavni namen preprečevanje, omejevanje ali kaznovanje upravičenca zaradi njegovega javnega udejstvovanja, pri čemer se pogosto izkorišča neravnovesje moči med strankami, in v katerem se uveljavljajo neutemeljeni zahtevki. Na tak namen kaže na primer:

- nesorazmerna, pretirana ali nerazumna narava zahtevka ali njegovega dela, vključno s pretirano višino vrednosti spornega predmeta;
- obstoj več postopkov, ki so jih začele tožeča stranka ali pridružene stranke v zvezi s podobnimi zadevami;
- 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;
- uporaba nedobrovernih postopkovnih taktik, kot so zavlačevanje postopkov, goljufivo ali nepošteno izbiranje najugodnejšega sodišča ali nedobroverna opustitev postopkov v kasnejši fazi.

(5) Domneva se, da je upravičenec po tem zakonu oseba, ki ima status novinarja po zakonu, ki ureja medije, in je postopek zoper to osebo začet zaradi njene dejavnosti v okviru razširjanja programskih vsebin v skladu z zakonom, ki ureja medije.

(6) V postopkih, ki se ne začnejo s tožbo, tožeča stranka po tem zakonu pomeni osebo, ki je začela postopek, tožena stranka pa osebo, proti kateri je postopek začet.

II. Zaščitni ukrepi

5. člen (zaščitni ukrepi)

Zaščitni ukrepi so:

- varščina,
- podpora in pomoč v postopku,
- zgodnja zavrnitev,
- povrnitev polnih stroškov in
- denarna kazen.

6. člen (varščina)

(1) V postopku lahko upravičenec poda predlog, da sodišče tožeči stranki naloži plačilo varščine za stroške postopka, ki bi jih bilo treba v primeru neuspeha povrniti toženi stranki.

(2) Sodišče pri odločanju o določitvi varščine upošteva:

- tveganje, da tožena stranka ne bo prejela povračila stroškov postopka;
- ekonomski položaj obeh strank.

(3) Sodišče ne naloži plačila varščine, če očitno ne gre zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejstvovanja.

(4) Sodišče določi varščino v višini ocenjenih stroškov postopka, ki bi jih bilo treba v primeru neuspeha povrniti toženi stranki po tem zakonu.

(5) Če tožeča stranka v roku, ki ga določi sodišče, ne plača varščine, se šteje, da je umaknila tožbo. Sodišče tožečo stranko opozori na posledico neplačila varščine.

(6) O naložitvi plačila varščine odloča sodišče brez odlašanja.

7. člen
(podpora in pomoč upravičencu)

Predstavniki nevladne organizacije, sindikata, zbornice ali druga oseba, ki deluje na področju zaščite ali spodbujanja pravic oseb, ki se javno udeležujejo, lahko v sodnem postopku spremlja upravičenca in mu nudi podporo, razen če sodišče oceni, da bi sodelovanje te osebe lahko ogrozilo osebno ali družinsko življenje tožeče stranke v postopku ali če to zahtevajo koristi uradne, poslovne ali osebne skrivnosti, koristi javnega reda ali razlogi morale.

8. člen
(zgodnja zavrnitev)

(1) Če na predlog upravičenca sodišče glede na stanje spisa oceni, da gre zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udeleževanja, tožečo stranko pozove, da izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen. Sodišče v pozivu tožeči stranki tudi naloži, da v skladu z 286.a členom Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US), poda ali dopolni določene navedbe, dokazne predloge ali predloži listine, pisne izjave prič z namenom, da se pred obravnavo navedejo vsa odločilna dejstva, dopolnijo nepopolne navedbe o pomembnih dejstvih, ponudijo ali dopolnijo dokazila in sploh da se dajo vsa potrebna pojasnila, da se ugotovita sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembni za odločbo.

(2) V primeru iz prejšnjega odstavka sodišče v treh mesecih od poziva opravi pripravljalni narok.

(3) Če tožeča stranka ne izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen, sodišče njen zahtevek po opravljeni glavni obravnavi zavrne.

9. člen
(povrnitev polnih stroškov)

(1) Tožeča stranka, ki s tožbo ne uspe, ali uspe s sorazmerno majhnim delom in sodišče ugotovi, da gre za zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udeleževanja, je dolžna upravičencu poleg stroškov, ki so bili potrebni za postopek, povrniti tudi druge stroške, ki so mu nastali zaradi postopka, vključno s celotno nagrado njegovega odvetnika, če ta ni pretirana.

(2) Domneva se, da nagrada odvetnika ni pretirana, če ne presega 50 odstotkov nagrade, ki bi mu bila priznana v skladu s predpisano tarifo za nagrade odvetnikov.

10. člen
(denarne kazni)

(1) Ne glede na določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, lahko sodišče v primeru očitno zlorabljenega sodnega postopka za onemogočanje javnega udeleževanja tožeči stranki izreče denarno kazen v višini 10 odstotkov od vrednosti spornega predmeta, vendar največ v višini 5.000 evrov.

(2) Če je sodišče izreklo denarno kazen odvetniku ali denarno kazen po tem členu in je pooblaščenec tožeče stranke odvetnik, sodišče o pravnomočno izrečeni denarni kazni obvesti Odvetniško zbornico Slovenije.

III. Varstvo pred sodbami izdanimi v tretjih državah

11. člen
(zavrnitev priznanja in izvršitve tujih sodnih odločb)

Če sodišče v postopku priznanja ali izvršitve sodne odločbe, izdane v tretji državi v sodnem postopku za onemogočanje javnega udejstvovanja fizične ali pravne osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v Republiki Sloveniji, ugotovi, da bi se ta postopek na podlagi prava Republike Slovenije štel za zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejstvovanja zoper upravičenca, se tuja sodna odločba se ne prizna in izvrši.

IV. Enotna kontaktna točka

12. člen
(enotna kontaktna točka)

(1) Ministrstvo, pristojno za ...,²³ opravlja naloge enotne kontaktne točke za dostop do informacij o razpoložljivih postopkovnih jamstvih in pravnih sredstvih ter podpornih ukrepih.²⁴

13. člen
(poročanje sodišč o ukrepih)

Sodišče po pravnomočno končanem postopku, v katerem je imela tožena stranka status upravičenca po tem zakonu, posreduje enotni kontaktni točki pravnomočno odločbo v anonimizirani obliki in podatke o tem, kdaj se je postopek začel in kdaj je bil pravnomočno zaključen, ter ali in katerega izmed zaščitnih ukrepov po tem zakonu je bil upravičenec deležen.

14. člen
(letno poročanje)

Enotna kontaktna točka vsako leto in kadar so na voljo predloži podatke o vlogah in/ali odločbah iz 5. člena tega zakona, če je mogoče v zbirni obliki, o:

- številu zlorabljenih sodnih postopkov za onemogočanje javnega udejstvovanja, začelih v zadevnem letu;
- številu sodnih postopkov, razvrščenih glede na vrsto tožene stranke in tožeče stranke;
- vrsti zahtevka, vloženega na podlagi tega zakona.

15. člen
(poročanje o izvajanju Direktive)

Enotna kontaktna točka do 7. maja 2030 zagotovi Komisiji razpoložljive podatke v zvezi z uporabo Direktive, zlasti razpoložljive podatke o tem, kako so upravičenci uporabljali zaščitne ukrepe iz Direktive.

V. Končna določba

16. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu.

²³ Pojasnilo: Pristojno ministrstvo bo določeno v nadaljnjem postopku priprave in usklajevanja predloga zakona.

²⁴ Pojasnilo: Podporni ukrepi bodo opredeljeni naknadno v sodelovanju z Ministrstvom za kulturo in po opravljeni javni razpravi z vsemi relevantnimi deležniki.

OBRAZLOŽITEV K ČLENOM

K 1. členu – vsebina in namen

Predlog zakona pomeni implementacijo Direktive (EU) 2024/1069 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zaščiti oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki (»strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti«) (v nadaljnjem besedilu: Direktiva). Namen Direktive in posledično predloga zakona je odpraviti ovire za nemoten potek pravnega in drugih civilnih postopkov, obenem pa zagotoviti zaščito fizičnim in pravnim osebam, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti pri zadevah v javnem interesu.

Pri t. i. strateških tožbah za onemogočanje udeležbe javnosti (v nadaljnjem besedilu: SLAPP tožbah) gre za primere, ko sodni postopki niso začeti zaradi dostopa do sodnega varstva, temveč zato, da se utiša oziroma prepreči javna razprava. Trajanje postopkov in finančni pritisk imata lahko zastraševalni učinek na vse fizične in pravne osebe, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti. Torej ima lahko obstoj takih praks odvrtačilen učinek na svobodo izražanja oziroma osiromašenje javne razprave v škodo družbe kot celote.

V zvezi s premetom urejanja Direktiva v 1. členu določa, da 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 udeleştovanja pri udeleştbi javnosti. 3. člen Direktive pa določa minimalne zahteve in v zvezi s tem določa, da lahko države članice uvedejo ali ohranijo določbe, ki so ugodnejše za zaščito oseb, ki se udeleştujejo pri udeleştbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki za onemogočanje udeleştbe javnosti v civilnih zadevah, vključno z nacionalnimi določbami, ki vzpostavljajo učinkovitejša postopkovna jamstva v zvezi s pravico do svobode izražanja in obveščanja. Izvajanje Direktive nikakor ne predstavlja podlage za znižanje ravni zaščitnih ukrepov, ki jih v zadevah, zajetih z Direktivo, države članice že zagotavljajo.

V 1. členu predloga zakona se v prvem odstavku določa njegova vsebina, in sicer se s tem zakonom določajo zaščitni ukrepi za varstvo fizičnih in pravnih oseb v sodnih postopkih zaradi njihovega javnega udeleştovanja in njihovo varstvo pred zlorabljenimi sodnimi postopki za onemogočanje javnega udeleştovanja (v nadaljnjem besedilu: zlorabljeni sodni postopki).

Predlog zakona ureja zaščitne ukrepe zoper strateške tožbe v samem sodnem postopku, ne nudi pa zaščite v primeru groženj, da bodo SLAPP tožbe zoper določeno osebo šele vložene. Poleg zaščitnih ukrepov pa zakon ureja tudi varstvo pred sodnimi odločbami, izdanimi v zlorabljenih sodnih postopkih v tretjih državah, torej v državah, ki niso članice Evropske unije.

Drugi odstavek 1. člena določa namen zakona, ki je varstvo in krepitev pravice do svobode izražanja in obveščanja, svobode umetnosti in znanosti ter svobode zbiranja in združevanja o zadevi v javnem interesu in zaščita upravičencev pred vlaganjem očitno neutemeljenih zahtevkov in zlorabami sodnih postopkov zgolj z namenom onemogočati, oteževati ali odvrtačati njihovo nadaljnjo javno udeleştovanje (strateške tožbe za onemogočanje udeleştbe javnosti).

Ne glede na to, da Direktiva zahteva zagotovitev zaščitnih ukrepov zoper očitno neutemeljene tožbene zahtevke ali zlorabljene sodne postopke v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami,²⁵ ki so podani

²⁵ Direktiva v členu 5 glede zadev s čezmejnimi posledicami določa, da se za namene te direktive šteje, da ima zadeva čezmejne posledice, razen 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.

oziroma se začnejo zoper fizične in pravne osebe zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti, se s predlogom zakona ti zaščitni ukrepi zagotavljajo tudi za primere, ko ne gre za zadeve s čezmejnimi posledicami, kar pomeni, da se s predlogom zakona zagotavlja širše pravno varstvo, kot ga predvideva oziroma zahteva Direktiva. Takšni odločitvi je botrovalo dejstvo, da se ureja primere, ko družbeno in politično močni tožniki zastrašujejo osebe, ki delujejo v javnem interesu, in da se s tem od podobnega delovanja odvrača tudi ostale osebe, ki se zavzemajo za zaščito javnega interesa na različnih področjih družbenega delovanja. Zaščita zoper tako delovanje, ki bi se nudila zgolj v zadevah s čezmejnimi posledicami, bi bila nezadostna, saj v Sloveniji večina takih postopkov poteka izključno med domačimi subjekti, veljavna zakonodaja pa ne vsebuje zadostnih mehanizmov, namenjenih preprečevanju vlaganja takšnih tožb in varstvu v takih postopkih. Smiselno je torej, da se priložnost, ki jo prinaša Direktiva, in mehanizme, ki jih ponuja, uporabi tudi za povsem nacionalne primere.

K 2. členu – prenos direktive Evropske unije

S predlogom zakona se v pravni red Republike Slovenije prenaša 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). Direktiva v prvem odstavku 22. člena določa da je rok za uveljavitev zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z direktivo, do 7. maja 2026. Prenos Direktive ne terja uzakonitve vseh njenih določb oziroma iskanja izvornih rešitev, saj so nekateri mehanizmi, ki jih prinaša, že del slovenskega pravnega reda. ZPP, po katerem poteka velika večina civilnih postopkov, subsidiarno pa se uporablja tudi v primerih specialnih zakonskih rešitev, tako že vsebuje določila, uperjena zoper zavlačevanje, ter določa kazni v primeru zlorabe pravic (glej njegov 11. člen), strankam pa sodišča ne priznavajo razpolaganj, ki nasprotujejo prisilnim predpisom in moralnim pravilom (glej njegov 3. člen). Prav tako naš pravni red že pozna nekatere specialne rešitve, po vzoru katerih bo moč zagotoviti tudi prenos zahtev Direktive (npr. preverjanje očitne neutemeljenosti tožbe iz 28. člena ZK o I T).

K 3. členu – področje uporabe

Direktiva v 2. členu določa, da se zaščitni ukrepi uporabljajo za zadeve civilne ali gospodarske narave 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. Zlasti pa 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*). Dodatno izrecno določa, da se ne uporablja za kazenske zadeve ali arbitražo in ne posega v kazensko procesno pravo.

V posledici takšne določbe Direktive se s predlogom zakona določa, da se ta uporablja v pravnem in drugih civilnih sodnih postopkih, z izjemo postopkov, za katere so pristojna specializirana sodišča, ali če gre za postopke povračila škode, ki jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

Glede na navedeno predlog zakona torej ne prinaša nekega novega oziroma svojstvenega postopka, temveč ureja zaščitne ukrepe zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja, ki se bodo uporabili v obstoječih postopkih, skupaj oziroma poleg mehanizmov, ki v teh postopkih že veljajo na podlagi obstoječe ureditve. Predlagane določbe in zaščitni ukrepi se bodo tako uporabljali v vseh primerih, ko je podana pristojnost slovenskih sodišč, torej tako v primerih z čezmejnimi elementom kot tudi v primerih brez čezmejnega elementa.

K 4. členu – pojmi

Direktiva v 4. členu opredeljuje pojme: »udeležba javnosti«, »zadeva v javnem interesu« in »zlorabljeni sodni postopki za onemogočanje udeležbe javnosti«.

Za potrebe tega predloga zakona se v prvem odstavku 4. člena definira upravičenca kot fizično ali pravno osebo, ki se javno udeje. V nadaljevanju člena sta v skladu z definicijami iz Direktive definirana še pojma »javno udejevanje« (ki ga Direktiva v prevodu sicer poimenuje »udeležba javnosti«, vendar je po mnenju predlagatelja vsebinsko ustrenejši termin »javno udejevanje«) in »zlorabljeni sodni postopek za onemogočanje javnega udejevanja«.

Javno udejevanje je v drugem odstavku 4. člena predloga zakona definirano kot podajanje katere koli izjave ali izvajanje katere koli dejavnosti 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 pripravljala, podporna ali pomožna ravnanja.

Pri tem podajanje katere koli izjave ali izvajanje katere koli dejavnosti vključuje ustvarjanje, razstavljanje, oglaševanje, trženje ali drugo promoviranje novinarskih, političnih, znanstvenih, akademskih, umetniških, komentarnih ali satiričnih sporočil, publikacij ali del, ter dejavnosti trženja. Javno udejevanje lahko zajema tudi dejavnosti, povezane z uveljavljanjem akademske in umetniške svobode, pravice do svobode združevanja in mirnega zbiranja, kot so organizacija dejavnosti lobiranja, demonstracij in protestov oziroma udeležba pri njih, ali dejavnosti, ki izhajajo iz uveljavljanja pravice do dobrega upravljanja in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot so zahtevki na sodiščih ali pri upravnih organih in udeležba na javnih obravnavah. Poleg tega javno udejevanje zajema tudi pripravljala, podporna ali pomožne dejavnosti, ki so neposredno in neločljivo povezane z izjavo ali dejavnostjo in ki so z namenom omejevanja udeležbe javnosti tarča tožb SLAPP. S tem so mišljene vložitve zahtevkov ne samo proti novinarju ali zagovorniku človekovih pravic, temveč proti spletni platformi, na kateri ta objavlja svoje delo, ali proti družbi, ki tiska besedilo, ali trgovini, ki besedilo prodaja, kar je vse lahko učinkovit način preprečevanja udeležbe javnosti, saj brez takih storitev mnenja ne morejo biti objavljena in torej ne morejo vplivati na javno razpravo. Poleg navedenega pa lahko javno udejevanje zajema tudi druge dejavnosti, namenjene obveščanju ali vplivanju na javno mnenje ali spodbujanju ukrepanja javnosti, vključno z dejavnostmi katerega koli zasebnega ali javnega subjekta v zvezi z vprašanji v javnem interesu, kot so organizacija raziskav, anket, kampanj ali katerih koli drugih kolektivnih ukrepov ali udeležba pri njih.²⁶

Enako kot zadevo v javnem interesu opredeli Direktiva v drugem odstavku 4. člena, je definirana tudi v predlaganem tretjem odstavku 4. člena, in sicer kot zadeva, ki vpliva na javnost do te mere, da bi lahko bila ta legitimno zainteresirana zanjo, kot na primer na področjih: (i) temeljnih pravic, javnega zdravja, varnosti, okolje ali podnebje; (ii) dejavnosti fizične ali pravne osebe, ki je javna osebnost v javnem ali zasebnem sektorju; (iii) zadeve, ki jih obravnava zakonodajni, izvršilni ali sodni organ, ali so obravnavane v katerih koli drugih uradnih postopkih; (iv) obtožbe o korupciji, goljufiji ali katerem koli drugem kaznivem dejanju ali prekrških v zvezi s takimi zadevami; (v) dejavnosti za zaščito vrednot iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji, vključno z zaščito demokratičnih procesov pred neupravičenim vmešavanjem, zlasti z bojem proti dezinformacijam.

Področja, ki so v javnem interesu, so v predlogu zakona naštet le primeroma, zato je treba v vsakem primeru preveriti, ali gre za zadeve, ki so pomembne za uživanje temeljnih pravic. Tako je treba pri tem upoštevati, da zadeve v javnem interesu vključujejo tudi vprašanja, kot so enakost spolov, zaščita pred nasiljem na podlagi spola in nediskriminacija, zaščita pravne države ter svoboda in pluralnost medijev. Vključujejo tudi kakovost, varnost ali druge pomembne vidike blaga, proizvodov ali storitev, kadar so ti pomembni za javno zdravje, varnost, okolje, podnebje ter potrošniške pravice in pravice iz dela. Povsem individualen spor med potrošnikom in proizvajalcem ali ponudnikom storitev v zvezi z blagom, proizvodom ali storitvijo pa je vključen v zadeve v javnem interesu le, kadar ima zadeva elemente

²⁶ Glej 22. uvodni recital Direktive.

javnega interesa, na primer kadar zadeva proizvod ali storitev, ki ne izpolnjuje okoljskih ali varnostnih standardov.²⁷

Glede zadeve v javnem interesu se s členom zajema tako zadeve, ki so že v javnem interesu in tudi zadeve, ki bodo v javnem interesu v prihodnje, kar pomeni, da morda še ni v javnem interesu, da pa bi lahko bila, potem ko bi se javnost seznanila z njo, na primer prek objave.²⁸

Da gre lahko za t. i. SLAPP tožbo, morajo biti torej izpolnjeni trije pogoji, in sicer: (1) upravičenec mora biti fizična ali pravna oseba zasebnega prava, ki se javno udejestvuje (2) mora iti za javno udejestvovanje, torej javno izvrševanje pravice do svobode izražanja in obveščanja, svobode umetnosti in znanosti ali svobode zbiranja in združevanja glede zadev v javnem interesu ter (3) mora iti za zadevo, ki je v javnem interesu. Vsekakor pa je lahko upravičenec po tem zakonu le oseba, zoper katero je SLAPP tožba že vložena, saj zakon ne ureja zaščitnih ukrepov na splošno, temveč le v sodnem postopku.

S predlogom zakona se v četrtem odstavku 4. člena zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejestvovanja definira kot sodni postopek, ki ni začet z namenom dejanske uveljavitve ali uresničitve pravice, temveč je njegov glavni namen preprečevanje, omejevanje ali kaznovanje upravičenca zaradi njegovega javnega udejestvovanja, pri čemer se pogosto izkorišča neravnovesje moči med strankami, in v katerem se uveljavljajo neutemeljeni zahtevki. Primeroma se v predlogu zakona naštevajo naslednje okoliščine, ki kažejo na to, da gre za zlorabljen sodni postopek:

- nesorazmerna, pretirana ali nerazumna narava tožbenega zahtevka ali njegovega dela, vključno s pretirano višino vrednosti spornega predmeta;
- obstoj več postopkov, ki so jih začele tožeča stranka ali pridružene stranke v zvezi s podobnimi zadevami;
- 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;
- uporaba nedobrovernih postopkovnih taktik, kot so zavlačevanje postopkov, goljufivo ali nepošteno izbiranje najugodnejšega sodišča ali nedobroverna opustitev postopkov v kasnejši fazi.

Primeri, ko gre za zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejestvovanja, običajno vključujejo taktike, ki se jih poslužuje tožeča stranka in se uporabljajo v pravnem postopku v slabi veri, kot so taktike, povezane z izbiranjem jurisdikcij, opiranje na eno ali več v celoti ali delno neutemeljenih tožbenih zahtevkov, postavljanje pretiranih zahtevkov, uporaba strategij zavlačevanja ali opustitev primera v kasnejši fazi postopka, sprožanje več postopkov v podobnih zadevah in nalaganje nesorazmernih stroškov toženi stranki v postopku. Pri ugotavljanju, ali gre za zlorabo sodnega postopka, bi bilo treba upoštevati tudi preteklo ravnanje tožeče stranke in zlasti morebitno preteklo pravno ustrahovanje. Tožeča stranka navedenih taktik, ki se pogosto kombinirajo z različnimi oblikami ustrahovanja, nadlegovanja ali groženj pred ali med postopkom, v pravnem postopku ne uporablja za to, da bi si zagotovila dostop do sodnega varstva ali dejansko uveljavila neko pravico, temveč je njihov cilj imeti zastraševalni učinek na javno udejestvovanje v konkretni zadevi.²⁹

Že po sedaj veljavni zakonodaji je uzakonjena prepoved zlorabe pravic oziroma načelo poštene uporabe pravic kot temeljno načelo tako procesnega kot materialnega prava in tudi temeljno moralno načelo. Glede tega ZPP v prvem odstavku 11. člena določa, da si morajo sodišče, stranke in drugi udeleženci prizadevati, da se postopek opravi brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški. Vsaka stranka je dolžna v postopku skrbno in pravočasno uresničevati svoje pravice, navajati dejstva in predlagati dokaze, da je mogoče postopek izvesti čim prej. Sodišče je dolžno onemogočiti vsako zlorabo pravic, ki jih imajo stranke in drugi udeleženci v postopku.

²⁷ Glej 23. uvodni recital Direktive.

²⁸ Glej 22. uvodni recital Direktive.

²⁹ Glej 28. uvodni recital Direktive.

Nadalje se s predlagano določbo petega odstavka vzpostavlja domneva, da je upravičenec po tem zakonu oseba, ki ima status novinarja po zakonu, ki ureja medije, in je postopek zoper to osebo začel zaradi njene dejavnosti v okviru razširjanja programskih vsebin v skladu z zakonom, ki ureja medije. Domnevno bazo novinarja kot upravičenca sestavljata 2 kriterija, torej da ima oseba status novinarja po zakonu, ki ureja medije, in da je postopek začel zaradi ali v povezavi z njeno dejavnostjo razširjanja programskih vsebin v skladu z zakonom, ki ureja medije. Domneva je seveda izpodbojna. Vzpostavitev takšne domneve pa ne pomeni, da se s tem zapira krog upravičencev po tem zakonu na točno določeno skupino ljudi, saj so upravičenci po tem zakonu poleg novinarjev (ki so najpogostejše tarče SLAPP tožb) lahko tudi okoljski aktivisti, nevladne organizacije, akademiki idr., torej vsakdo, ki se udelejuje na področju javnega interesa oziroma ki posreduje informacije o zadevah v javnem interesu. Navedena domneva temelji tudi na Priporočilu Komisije (EU) 2022/758 z dne 27. aprila 2022 o zaščiti novinarjev in zagovornikov človekovih pravic, ki se udelejujejo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi in zlorabljenimi sodnimi postopki (strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti)³⁰.

K 5. členu – zaščitni ukrepi

Predlog zakona v 5. členu določa zaščitne ukrepe zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udelejevanja, ki so v nadaljnjih členih podrobneje razdelani. To so varščina, podpora in pomoč v postopku, zgodnja zavrnitev, povrnitev polnih stroškov in denarna kazen. Zavrnitev priznanja tujih sodnih odločb, čeprav je po naravi ravno tako mehanizem, ki naj ščiti upravičence, ni uvrščena med zaščitne ukrepe, saj se je ne uporabi v aktivnem, tekočem postopku, temveč v primeru postopka priznanja in izvršitve tujih sodnih odločb, ki ga ureja Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku³¹ (v nadaljnjem besedilu: ZMZPP).

V nadaljnjih členih so zaščitni ukrepi tudi podrobneje urejeni, predvsem pa se urejajo pogoji, pod katerimi sodišče izreče navedene zaščitne ukrepe zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udelejevanja. Pogoji za izrek zaščitnih ukrepov niso poenoteni. S tem se omogoča, da sodišče glede na fazo postopka o ukrepu odloči v najkrajšem možnem času, saj se sodišču glede na naravo in posledice ukrepa določa različen standard ocene oziroma ugotovitve, ali predstavlja vložena tožba SLAPP tožbo in gre za zlorabljen sodni postopek.

K 6. členu – varščina

Glede varščine Direktiva v 10. členu določa, da države članice zagotovijo, da lahko sodišče v sodnih postopkih zoper fizične ali pravne osebe zaradi njihovega udelejevanja 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 utrpri tožena stranka, in, če je tako določeno v nacionalnem pravu, odškodnino.

Navedeni člen se prenaša s 6. členom predloga zakona, ki določa, da lahko upravičenec v postopku poda predlog, da sodišče tožeči stranki naloži plačilo varščine za stroške postopka, ki bi jih bilo treba v primeru neuspeha povrniti toženi stranki. Zakon določa, da sodišče pri odločanju o določitvi varščine upošteva:

- tveganje, da tožena stranka ne bo prejela povračila stroškov postopka;
- ekonomski položaj obeh strank.

Tveganje, da tožena stranka ne bo prejela povračila stroškov postopka, pomeni predvsem primere, ko je npr. tožeča stranka brez premoženja, ko je tožeča stranka t. i. »slamnato« podjetje in podobno.

³⁰ Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0758>.

³¹ Uradni list RS, št. 56/99, 45/08 – ZARbit in 31/21 – odl. US.

Glede upoštevanja ekonomskega položaja predlagatelj pojasnjuje, da to pomeni, da sodišče tudi v primerih, ko je tožeča stranka vplivna ali/in dobro finančno situirana, naloži plačilo varščine, saj določitev varščine za takšno osebo ne predstavlja prekomerne omejitve dostopa do sodnega varstva, na drugi strani pa bo lahko tožena stranka lažje in hitreje prejela povrnitev stroškov v primeru neuspeha tožeče stranke. Tožbe SLAPP namreč pogosto vlagajo vplivni subjekti, na primer posamezniki, lobistične skupine, korporacije ipd. z namenom, da preprečijo javno razpravo. Neravnovesje moči med strankama pa znatno povečajo škodljive in zastraševalne učinke sodnih postopkov za onemogočanje javnega udejstvovanja, zato je smiselno, da tudi v primerih, ko sodišče ugotovi ekonomsko neravnovesje moči, odloči o varščini kot neke vrste finančni varnosti za ekonomsko šibkejšega toženca.

Obstoj elementov za zlorabljen sodni postopek sodišče presoja glede na določbo četrtega odstavka 4. člena predloga zakona in v primeru, če ugotovi, da očitno ne gre za zlorabljen sodni postopek, v skladu s predlaganim tretjim odstavkom 6. člena varščine ne določi.

Varščina se s predlagano ureditvijo v četrtem odstavku 6. člena določa v višini ocenjenih stroškov postopka, ki bi jih bilo treba v primeru neuspeha povrniti toženi stranki po tem zakonu. Pri tem je treba v primeru, ko gre za SLAPP tožbo, upoštevati, da so ocenjeni stroški zastopanja tožene stranke lahko višji kot stroški po Odvetniški tarifi³², kot je to določeno v 9. členu predloga zakona.

Za primer neplačila oziroma nepravočasnega plačila varščine se s predlogom zakona v petem odstavku določa sankcija, in sicer se v primeru, če tožeča stranka v roku, ki ga določi sodišče, ne plača varščine, šteje, da je tožnik umaknil tožbo. Sodišče tožnika opozori na posledico neplačila varščine.

K 7. členu – podpora in pomoč upravičencu

Direktiva v 9. členu določa, da morajo države članice zagotoviti, da lahko sodišče, pred katerim poteka sodni postopek proti fizičnim ali pravnim osebam zaradi njihovega udejstvovanja pri udeležbi javnosti, dovoliti, da lahko združenja, organizacije, sindikati in drugi subjekti, ki imajo v skladu z merili, določenimi v njihovem nacionalnem pravu, legitimen interes za zaščito ali spodbujanje pravic oseb, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti, podpirajo toženo stranko, kadar le ta s tem soglaša, ali zagotovijo informacije v teh postopkih v skladu z nacionalnim pravom.

V tem členu predloga zakona je tako določeno, da lahko predstavnik nevladne organizacije, sindikata, zbornice ali druga oseba, ki deluje na področju zaščite ali spodbujanja pravic oseb, ki se javno udeležujejo, v sodnem postopku spremlja upravičenca in mu nudi podporo, razen če sodišče oceni, da bi sodelovanje te osebe lahko ogrozilo osebno ali družinsko življenje tožeče stranke v postopku ali če to zahtevajo koristi uradne, poslovne ali osebne skrivnosti, koristi javnega reda ali razlogi morale.

Podpora osebam, ki so udeležene v uradnih postopkih, ni nepoznan instrument, poznata ga npr. Zakon o zaščiti prijaviteljev³³ in Zakon o preprečevanju nasilja v družini³⁴.

Oseba, ki bo v skladu s temi določili nudila podporo in pomoč upravičencu, ni stranka, ni njen pooblaščenec ali zastopnik, niti ni intervenient. Za razliko od slednjega, ki ima pravni interes, da zmaga ena od strank in se ji zato pridruži (glej 199. člen ZPP), osebe po tem členu nimajo pravnega interesa v smislu pravno zaščitene osebne ali premoženjske koristi, temveč njihova udeležba izhaja iz objektivne okoliščine njihovega delovanja na področju zaščite ali spodbujanja pravic oseb, ki se javno udeležujejo, in subjektivne izbire upravičenca, da ji dotična oseba nudi podporo in jo spremlja v postopku. Razlika glede na ostale udeležence postopka se kaže v primeru njene izključitve. Medtem ko po splošni ureditvi ZPP ni moč izključiti strank, njihovih zastopnikov, pooblaščenecv in intervenientov, je to osebo moč

³² Uradni list RS, št. 2/15, 28/18 in 70/22.

³³ Uradni list RS, št. 16/23.

³⁴ Uradni list RS, št. 16/08, 68/16, 54/17 – ZSV-H in 196/21 – ZDOsk.

izključiti, poleg splošnih izključitvenih razlogov (koristi uradne, poslovne ali osebne skrivnosti, koristi javnega reda ali razlogi morale), pa predlog zakona določa še dodatne razloge: ogrožitev osebnega ali družinskega življenja strank v postopku. Zahtevek, ki se nanaša na nepremoženjsko škodo, bo lahko npr. oprt na določene zdravstvene ali druge težave, kjer potreba po varstvu zasebnosti strank prevlada nad potrebo upravičenca po pomoči in spremstvu.

K 8. členu – zgodnja zavrnitev

Direktiva v 11. členu kot enega izmed zaščitnih ukrepov določa zgodnjo zavrnitev in v zvezi s tem določa, da 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. Nadalje v 12. členu ureja dokazno breme in utemeljevanje tožbenih zahtevkov ter v zvezi s tem v prvem odstavku določa, da breme dokazovanja, da je tožbeni zahtevek utemeljen, nosi tožeča stranka, ki je vložila tožbo. V drugem odstavku istega člena pa določa, da države članice zagotovijo, da mora tožeča stranka v primeru, ko je tožena stranka predlagala zgodnjo zavrnitev, utemeljiti tožbeni zahtevek, da bi sodišču omogočila presojo, ali je tožbeni zahtevek očitno neutemeljen. Za primer zgodnje zavrnitve pa Direktiva v 13. členu določa tudi pravno sredstvo, in sicer morajo v skladu z navedenim členom države članice zagotoviti, da je zoper odločitev o ugoditvi predlogu za zgodnjo zavrnitev na podlagi člena 11 mogoča pritožba.

Navedeni členi Direktive se prenašajo z 8. členom predloga zakona, ki glede zgodnje zavrnitve določa, da sodišče na predlog upravičenca ter če glede na stanje spisa oceni, da gre zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejstvovanja, tožečo stranko pozove, da izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen. Poleg tega se predlaga, da mora sodišče v primeru nepopolnih navedb ali v primeru izostalih dokaznih predlogov že v tej fazi izvesti pisno materialno procesno vodstvo. Gre za pooblastila, ki jih ima sodišče po prvem odstavku 286.a člena³⁵ in 285. členu³⁶ ZPP. Predlagatelj ocenjuje, da je primerno, da se le-ta prenesejo v najzgodnejšo fazo postopka, saj se tako lahko doseže hitrejšo odločanje. Navedeno pisno materialno procesno vodstvo bo prišlo v poštev v primerih, ko očitna neutemeljenost zahtevka izhaja iz izrazito pomanjkljive trditvene podlage tožeče stranke, odsotnosti ali pomanjkljivosti dokazne ponudbe ali pa je ta nesubstrancirana. Ta predlagana obveznost sodišča je namenjena zaščiti upravičenca, in sicer, da se čim prej razjasnijo vse okoliščine, ki so pomembne za odločitev. S predlogom zakona se določa tudi rok za opravo pripravljalnega naroka, in sicer ga mora sodišče opraviti v roku treh mesecev od poziva. Opisana predlagana ureditev je povezana tudi z dejstvom, da se sodišča v praksi redko odločajo za samostojno izvedbo pripravljalnega naroka in se pripravljalni narok večkrat nadaljuje v narok za glavno obravnavo. Namreč mogoča bi bila tudi ureditev, ki bi zahtevala čim hitrejšo izvedbo pripravljalnega naroka, na katerem bi se opravilo materialno-procesno vodstvo v luči čim hitrejše razjasnitve vseh okoliščin in strankam naložilo, da še pred prvim narokom za glavno obravnavo podajo manjkajoče trditve in dopolnijo dokazno ponudbo. Nadalje se izrecno tudi predlaga, da če tožeča stranka ne izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen, sodišče njen zahtevek po opravljeni glavni obravnavi zavrne. Navedena obveznost, ki je na tožeči stranki, je zahteva Direktive in pomeni, da mora tožeča stranka izkazati, da zahtevek ni očitno neutemeljen, tudi glede tistega dela, kjer materialno pravo ne določa, da je to del trditvenega in dokaznega bremena tožeče stranke.

³⁵ Ta določa: Sodišče lahko strankam pred pripravljalnim narokom ali na njem, kot tudi pred ali med glavno obravnavo s pisnim pozivom ali ustno na naroku naloži, da v roku, ki ga določi, odgovorijo na posamezna vprašanja glede okoliščin, ki so pomembne za odločitev, da dopolnijo ali dodatno obrazložijo svoje predhodne navedbe, predlagajo dodatne dokaze, predložijo listine, na katere so se sklicevale, se izjavijo o izvedenskem mnenju ali drugih izvedenih dokazih, podajo pisne izjave prič, se izjavijo o navedbah nasprotne stranke, podajo svoja pravna naziranja ali predložijo sodne odločbe glede sodne prakse, na katere se sklicujejo.

³⁶ Ta določa: Predsednik senata postavlja vprašanja in skrbi na drug primeren način, da se pred obravnavo ali med njo navedejo vsa odločilna dejstva, da se dopolnijo nepopolne navedbe strank o pomembnih dejstvih, da se ponudijo ali dopolnijo dokazila, ki se nanašajo na navedbe strank, in sploh da se dajo vsa potrebna pojasnila, da se ugotovita sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembni za odločbo.

Z namenom čim hitreje obravnave je predlagano še, da sodišče v treh mesecih od poziva opravi pripravljalni narok. Direktiva namreč v 7. členu določa obveznost pospešene obravnave vloge, ki s katero se predlagajo zaščitni ukrepi.

Posledica pisnega materialnega procesnega vodstva je določena v 286. členu ZPP, in sicer se bodo vloge, ki bodo predložene po poteku roka, ki ga določi sodišče, in vloge, ki bodo predložene v nasprotju s pozivom, upoštevale le, če jih stranka predhodno brez svoje krivde ni mogla predložiti, ali če njihova dopustitev po presoji sodišča ne bi zavlekla reševanja spora.

V skladu s predlaganim tretjim odstavkom je dokazno breme na tožeči stranki, in če ta ne izkaže, da njen zahtevek ni očitno neutemeljen, sodišče njen zahtevek po opravljeni glavni obravnavi zavrne.

Glede zgodnje zavrnitve predlagatelj posebej poudarja, da v praksi ne sme priti do predhodnega vsebinskega postopka, ki bi samo podaljšal že sicer lahko dolgotrajne postopke.

K 9. členu – povrnitev polnih stroškov

Naložitev plačila stroškov Direktiva ureja v 14. členu in v zvezi s tem določa, da države članice zagotovijo, 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. Nadalje določa, da kadar nacionalno pravo ne zagotavlja naložitve plačila celotnih stroškov pravnega zastopanja, ki presegajo zneske iz zakonsko predpisanih tarif, države članice zagotovijo, da se taki stroški, razen če so pretirani, v celoti krijejo na druge načine, ki so na voljo po nacionalnem pravu.

S predlogom zakona se določa povrnitev polnih stroškov na način, da je tožeča stranka, ki s tožbo ne uspe, ali uspe s sorazmerno majhnim delom, dolžna upravičencu poleg stroškov, ki so bili potrebni za postopek, povrniti tudi druge stroške, ki so mu nastali zaradi postopka, vključno s celotno nagrado njegovega odvetnika, če ta ni pretirana. Glede slednjega se s predlogom zakona vzpostavlja domneva, da nagrada ni pretirana, če ne presega 50 odstotkov nagrade, ki bi mu bila priznana skladno s predpisano tarifo za nagrade odvetnikov.

K 10. členu – denarne kazni

Direktiva v 15. členu določa, da države članice zagotovijo, da lahko sodišča, pred katerimi poteka zlorabljeni sodni postopek za onemogočanje udeležbe javnosti, stranki, ki je začela ta postopek, naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni ali druge enako učinkovite ustrezne ukrepe, vključno s plačilom odškodnine za škodo ali objavo sodne odločbe, kadar je to določeno v nacionalnem pravu. Kot zapisano v obrazložitvi k 2. členu, naša ureditev pravnega postopka že pozna sistem kazni. V skladu z 11. členom ZPP lahko sodišče izreče denarno kazen, če stranke, intervenienti, njihovi zakoniti zastopniki in pooblaščenca z namenom škodovati drugemu ali s ciljem, ki je v nasprotju z dobrimi običaji, vestnostjo in poštenjem, zlorabljuje pravice, ki jih imajo po tem zakonu. Po določbi tretjega odstavka istega člena lahko sodišče ob zlorabi pravic izreče denarno kazen do 1.300 eurov.

Denarne kazni so učinkovite, a premalo uporabljen instrument zagotavljanja načela vestnosti in poštenja, ravno to načelo pa je osrednjega pomena pri tožbah in postopkih, ki so predmet tega zakona. Te tožbe namreč niso vložene oziroma postopki niso vodeni z namenom doseganja pravnega varstva, ampak z namenom zastraševanja in odvračanja, to pa je v diametralnem nasprotju z vlogo in namenom prava in sodnih postopkov. Zato se s predlogom zakona, ne glede na višino kazni, določeno z ZPP, določa možnost, da se v primeru očitno zlorabljenega sodnega postopka za onemogočanje javnega udejstvovanja tožeči stranki izreče denarna kazen v višini 10 odstotkov od vrednosti spornega predmeta ter predpisuje omejitev izreka kazni na največ 5.000 evrov.

Poleg višje denarne kazni, kot jo že pozna naš pravni sistem v civilnih postopkih, pa se s predlogom zakona določa tudi obveznost sodišča, da v primeru, če bo izreklo denarno kazen odvetniku ali denarno kazen po tem členu in bo pooblaščenec tožeče stranke odvetnik, o pravnomočno izrečeni denarni kazni obvesti Odvetniško zbornico Slovenije.

K 11. členu – zavrnitev priznanja in izvršitve tujih sodnih odločb

Direktiva prepoznava grožnjo, ki jo novinarjem, zagovornikom človekovih pravic in drugim osebam, ki se udeležujejo pri udeležbi javnosti in imajo stalno prebivališče ali sedež v Evropski uniji, predstavljajo tožbe SLAPP, vložene zoper njih v tretjih državah, saj lahko vključujejo prisoditev prekomerne odškodnine, sodni postopki v tretjih državah so lahko bolj zapleteni in dražji. Celovita zaščita zoper tako delovanje se tako ne more nanašati samo na tožbe in postopke, ki potekajo v državah članicah Evropske unije, ampak mora nasloviti tudi tožbe in postopke v tretjih državah. 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.³⁷

Priznavanje in izvršitev tujih sodnih odločb je celovito urejeno v ZMZPP. Kljub temu, da ZMZPP v 100. členu določa, da se tuja sodna odločba ne prizna, če bi bil učinek njenega priznanja v nasprotju z javnim redom Republike Slovenije, predlagatelj meni, da je primerno, da se zavrnitev priznanja in izvršitve sodne odločbe v skladu z zahtevo direktive izrecno uredi v tem predlogu zakona. S predmetno določbo se tako določa, da če sodišče v postopku priznanja ali izvršitve sodne odločbe, izdane v tretji državi v sodnem postopku za onemogočanje javnega udejstvovanja fizične ali pravne osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v Republiki Sloveniji, ugotovi, da bi se ta postopek na podlagi prava Republike Slovenije štel za zlorabljen sodni postopek za onemogočanje javnega udejstvovanja zoper upravičenca, se tuja sodna odločba se ne prizna. Učinek priznanja take sodne odločbe bi bil namreč v nasprotju z javnim redom Republike Slovenije.

K 12. členu – enotna kontaktna točka

Direktiva določa izhodišče, da bi države članice morale informacije o razpoložljivih postopkovnih jamstvih, pravnih sredstvih in obstoječih podpornih ukrepih dati na voljo na enem mestu, in sicer na t. i. točki »vse na enem mestu«, da bi osebam, zoper katere se vlagajo tožbe SLAPP, brezplačno zagotovile enostaven dostop do namenskih informacij, kar bi jim pomagalo najti vse relevantne informacije. Direktiva zahteva, da se te informacije zagotovijo v lahko dostopni obliki prek ustreznega kanala, pri čemer slednjega ne določa oziroma od držav članic ne zahteva določene oblike. Predmetni člen zakona za zagotavljanje dostopa do informacij o razpoložljivih postopkovnih jamstvih in pravnih sredstvih ter podpornih ukrepih določa enotno kontaktno točko.

Direktiva v 19. členu zahteva tudi, da države članice v lahko dostopni in elektronski obliki objavijo vse pravnomočne sodbe, ki jih izdajo njihova pritožbena sodišča ali sodišča najvišje stopnje v zvezi s postopki, ki spadajo na področje uporabe Direktive, pri čemer se ta objava izvede v skladu z nacionalnim pravom. Glede na to, da v skladu s Sodnim redom Vrhovno sodišče RS objavlja pomembne sodne odločbe v zbirki sodnih odločb, na spletnih straneh sodstva pa objavlja obdelano sodno prakso sodišč, poseben prenos te zahteve Direktive ni potreben, v skladu s 13. členom predloga zakona pa bodo anonimizirane sodbe enotni kontaktni točki pošiljala tudi posamezna sodišča, tako da bo lahko te sodbe na namenskem spletnem mestu, namenjenem podpori, objavljala tudi ta točka.

K 13. členu – poročanje sodišč o ukrepih

Mehanizmi iz 12., 14. in 15. člena predloga zakona temeljijo na dostopnosti podatkov, njihovi pravočasnosti in ažurnosti. Izvajanje podpornih in poročevalskih nalog je tako odvisno od razpoložljivosti

³⁷ Glej 43. uvodni recital Direktive.

in kakovosti podatkov iz sodnih postopkov in odločb. Člen zato zavezuje sodišča, pred katerimi bodo potekali postopki po tem zakonu oziroma pri katerih se bodo izvajali njegovi zaščitni ukrepi, da enotni kontaktni točki posredujejo pravnomočne odločbe v anonimizirani obliki in podatke o tem, kdaj se je postopek začel in kdaj je bil pravnomočno zaključen, ter ali in katerega izmed zaščitnih ukrepov po tem zakonu je bil upravičenec deležen.

K 14. členu – letno poročanje

Člen v skladu z 20. členom Direktive ureja redno poročanje Komisiji, s tem, da določa podatke, o katerih se poroča, in interval poročanja. Kot organ za poročanje je določena enotna kontaktna točka, saj bo ta imela najboljši pregled nad zadevami tako zaradi svojega delovanja po 12. členu tega zakona, zlasti pa zato, ker bo v skladu z njegovim 13. členom od sodišč prejela anonimizirane sodbe in atributne podatke v zvezi z njimi.

K 15. členu – poročanje o izvajanju Direktive

Poleg letnega poročanja, ki omogoča sprotni pregled nad dogajanjem v zvezi z zlorabljenimi sodnimi postopki, Direktiva zahteva tudi daljše, petletno poročanje v zvezi z uporabo direktive, zlasti glede tega, kako so upravičenci uporabljali zaščitne ukrepe zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja, kar bo nato predmet periodičnega poročanja Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Del poročanja so lahko tudi predlogi za spremembe.

K 16. členu – končna določba

Zakon začne veljati 15 dni po objavi v Uradnem listu.