

Dr. sc. Dženana Radončić, docentica
Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

STRATEŠKI PARNIČNI POSTUPCI PROTIV JAVNOG UČEŠĆA: BALANSIRANJE IZMEĐU PRAVA NA PRISTUP PRAVDI I PRAVA NA SLOBODU IZRAŽAVANJA

Sažetak: Strateški parnični postupci protiv javnog učešća (eng. SLAPP) poseban su oblik uznemiravanja, prvenstveno usmjeren protiv novinara i boraca za ljudska prava, sa ciljem da im se onemogući izražavanje mišljenja o pitanjima od javnog interesa ili da ih se za to kazni. Ovakve prakse ugrožavaju slobodnu i funkcionalnu štampu i predstavljaju miješanje u osnovna prava, kao što su sloboda izražavanja i sloboda primanja informacija. Procesno pravo je instrument zloupotrebe koji omogućava da strateški parnični postupci protiv javnog učešća ostvare svoje ciljeve zastrašivanja i odvratanja od izražavanja mišljenja o pitanjima od javnog interesa, ali je istovremeno i ključno u osiguravanju djelotvorne zaštite ljudskih prava. Pojedina prava trebaju biti stavljena u odnos delikatne ravnoteže, poput prava na pristup pravdi i prava na privatnost, sa jedne, i prava na slobodu izražavanja, sa druge strane, uspostavljanjem procesnih garancija i mehanizama za efikasno sprečavanje procesnih zloupotreba, u svjetlu standarda razvijenih kroz jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava.

Ključne riječi: SLAPP, zloupotreba procesnih ovlaštenja, strateške parnice, sloboda izražavanja, kleveta

1. Nekoliko uvodnih napomena o SLAPP-ovima

Strateške tužbe protiv javnog učešća (engl. SLAPP)¹ predstavljaju poseban oblik uznemiravanja, prvenstveno usmjeren protiv novinara i boraca za ljudska prava, sa ciljem da im se onemogući izražavanje mišljenja o pitanjima od javnog interesa ili da ih se za to kazni.² Akronimom SLAPP se označavaju (zlonamjerne)

¹ Izraz je formulisan od strane profesora George W. Pring i Penelope Canan i korišten u nekoliko publikacija: Penelope Canan and George W. Pring, "Strategic Lawsuits Against Public Participation", *Social Problems*, 1988, Vol. 35, No. 5, 506-519; P. Canan, "The SLAPP from a Sociological Perspective", *Pace Environmental Law Review*, 1989, Vol. 7, No. 1, 23-32; G. W. Pring, "SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation", 1989, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 7, No. 1. Također u koautorskoj knjizi "SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out", Temple University Press, 1996.

² Više o strateškoj dimenziji SLAPP-ova, vidi u R. Račić/Dž. Radončić, „Strateški postupci protiv učešća javnosti“, 35. Susret Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović "Sudski postupak – pravda i pravičnost", decembar 2022, u procesu objavljivanja.

*strateške parnične postupke protiv javnog učešća*³, jer predstavljaju *instrument strategije* moćnih subjekata u ostvarivanju određenih ciljeva koji prevazilaze okvire konkretnog parničnog postupka. Daljnja sličnost sa strateškim parnicama, međutim, tu prestaje. Strateški postupci se koriste prvenstveno za postizanje pozitivnih društvenih promjena, podizanje svijesti i unapređenje postojećeg stanja u oblasti ljudskih i drugih prava, dok SLAPP-ovi imaju za cilj stvaranje atmosfere zatrašivanja i ućutkivanja, sa prijetećim sankcijama i/ili troškovima, koja treba odvratiti ciljne subjekte (najčešće novinare, borce za ljudska prava, aktiviste, i sl.) da se koriste slobodom izražavanja.

SLAPP-ovi su često uspješni pred sudovima⁴, a čak i kad nisu uspješne u smislu ishoda postupka, mogu ostvariti željeni efekat - zastrašiti i ućutkati tužene i odvratiti ih od daljnjeg djelovanja. To je tako, jer svrha SLAPP-a nije traženje pravde, već zastrašivanje, ućutkavanje i iscrpljivanje finansijskih i fizičkih resursa ciljanih žrtava. Iako je prvobitno fenomen SLAPP-a uglavnom pogađao aktiviste, ekološke i građane koji su podigli svoj glas o pitanjima od društvenog značaja, danas pogađa sve pojedince koji, u ime javnog interesa, osuđuju zloupotrebe raznih vrsta koje su počinili javni i privatni akteri.⁵

Strateški postupci protiv javnog učešća imaju određene zajedničke elemente, utvrđene zakonodavstvom i sudskom praksom u sistemima koji ih formalno prepoznaju, najčešće *common law* sistemi. Upoznatost sa elementima SLAPP-ova je od suštinskog značaja za sudove, kako bi prepoznali da li je konkretna tužba zaista SLAPP tužba.⁶ Nije nužno da svi elementi budu zastupljeni u svakom slučaju, dovoljno će biti da postoji kumulacija nekoliko elemenata. Ovi elementi su da postoji govornik/ica (subjekt koji javno istupa); javni interes za sadržaj (učešće javnosti); odvratajući efekat; namjera zastrašivanja; prekomjerni zahtjevi za naknadu štete i neosnovane tvrdnje.⁷ Značajna neravnoteža moći između tuženog i tužioca u korist tužioca je izuzetno značajna karakteristika SLAPP-ova, koje u najvećem broju slučajeva pokreću političari, poslovni ljudi ili korporacije. Sve tri navedene kategorije tužitelja imaju značajna finansijska sredstva, a podnošenje tužbi je za njih jednostavno trošak poslovanja – bilo da je to komercijalno ili

³ Fenomen strateških parnica nije baziran na pravnoj definiciji, u pitanju je izraz kreiran u pravnoj nauci, na osnovu savremenih razvojnih procesa pred građanskim, upravnim, ustavnim, pa čak i krivičnim sudovima. B. Hess, "Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution?", Max Planck Institute for Procedural Law, Research Paper Series, No. 2022 (3), 4.

⁴ J. Borg-Barthet, B. Lobina, M. Zabrocka, „The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society“, European Parliament, juni 2021. godine, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)694782](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)694782), 25.10.2022.

⁵ M. Diaz Crego/M. Del Monte, Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), Briefing, European Parliament, septembar 2022. Dostupno putem linka: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf), 26.10.2022.

⁶ R. Račić/Dž. Radončić, *op.cit.*

⁷ P. Bárd, J. Bayer, N. Chun Luk, L. Vosyliute, „Ad-Hoc Request. SLAPP in the EU context“, 2020, Academic Network on European Citizenship Rights, European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf, 25.10.2022.

bavljenje politikom.⁸ U međuvremenu, tuženi su redovno manje grupe nezavisnih medija i novinara, mnogi od njih tuženi u više predmeta istovremeno – ponekad i desetine njih. Slučajevi mogu biti dobijeni, izgubljeni ili riješeni, ali cilj procesa je da ih finansijski i na drugi način iscrpi i zaustavi kritično izvještavanje.⁹

Budući da je krajnji cilj SLAPP-a zastrašujući efekat na javnu raspravu, tužbe ove vrste imaju niz različitih karakteristika, uključujući i različito fomulisane tužbene zahtjeve, što doprinosi značajnim pravnim, ličnim i finansijskim troškovima.¹⁰ Budući da u SLAPP slučajevima nije prioritet dokazivanje osnovanosti zahtjeva¹¹, nego uzrokovanje što većeg utroška vremena i novca, kao i straha od neizvjesnosti sudskog postupka, tužbeni zahtjevi se često tiču klevete, ali i narušavanja privatnosti, namjernog nanošenja emocionalnog stresa i širokog spektra ekonomskih delikata.¹² Praksa biranja suda (*forum shopping*) omogućava da se postupak vodi u državi čije procesno prvo ne predviđa mehanizme za sankcionisanje SLAPP slučajeva, što dodatno pogoduje tužiteljima. Vjerodostojnom prijetnjom da će pokrenuti parnični postupak pred sudom u stranoj državi, tužilac čini izvjesnim dodatne troškove koji se odnose na osporavanje nadležnosti suda, utvrđivanje mjerodavnog prava, kao i finansijske i psihološke posljedice odbrane na nepoznatom terenu, pred udaljenim sudom.¹³ Iako se SLAPP-ovima mogu tražiti naknade štete prouzrokovane na različitim dobrima (imovina, prihodi, poslovanje, zdravlje, itd.), na osnovu različitih povreda (neovlašteni ulazak na imovinu, povreda privatnosti, časti, poslovne tajne, itd.), najčešće se odnose na narušavanje ugleda, dotičući se aktivnosti novinara i prava na slobodu izražavanja.¹⁴

2. Sloboda izražavanja vs. pravo na privatnost

Sloboda i pluralizam medija dio su prava sadržanih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (dalje: EKLJP/Evropska konvencija)¹⁵ i Povelji o osnovnim

⁸ SLAPPs against journalists across Europe, Media Freedom Rapid Response, mart 2022, str. 6. Dostupno putem linka: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>, 30.10.2022.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ A. Freeman, “The Future of Anti-SLAPP Laws”, SLU Law Journal, 2018, 26.

¹¹ T. Anthony, “Quantum of Strategic Litigation – Quashing Public Participation”, Australian Journal of Human Rights 14(2), 2009, 5.

¹² S. Hartzler, “Protecting Informed Public Participation: Anti-SLAPP Law and the Media Defendant”, Valparaiso University Law Review, 41, 2007, 1238.

¹³ J. Borg-Barthet, ‘Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union’(2020) Centre for Private International Law, School of Law, University of Aberdeen. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/05/EC-Advice-concerning-the-introduction-of-anti-SLAPP-legislation-to-protect-freedom-of-expression-in-the-European-Union.pdf> (29.10.2022.)

¹⁴ R. Račić/Dž. Radončić, *op.cit.*

¹⁵ Član 10. EKLJP.

pravima Evropske unije¹⁶, zajedno sa slobodom izražavanja i informisanja. Kako često navodi Evropski sud za ljudska prava, te slobode su neodvojive od demokratije, jer štite pluralizam i toleranciju, bez kojih demokratska društva ne mogu napredovati.¹⁷ Međutim, ove slobode su na udaru posljednjih godina, paralelno sa porastom fizičkih i internetskih prijetnji i napada na novinare.¹⁸

Taktike ograničavanja slobode izražavanja su usavršavane vremenom, na inovativne načine, često iskorištavajući pravne praznine ili sive zone između pravnih normi.¹⁹ Fokus ovog rada je na SLAPP-ovima, kao vidu zloupotrebe sudskih postupaka i nepotrebnom opterećenju za sudove, čije su uobičajene mete novinari i borci za ljudska prava.²⁰ To se ne odnosi samo na pojedince, već i na medije i izdavačke kuće, te organizacije civilnog društva, kao što su one uključene u ekološki aktivizam. SLAPP-ovi mogu biti usmjereni i na druge osobe uključene u javno učešće, kao što su istraživači i članovi akademske zajednice. Na taj način se ugrožava slobodna i funkcionalna štampa, posebno istraživačko novinarstvo, kao kamen temeljac svih demokratija.²¹

Procesno pravo je ključno u osiguravanju djelotvorne zaštite ljudskih prava. Međutim, pojedina prava trebaju biti stavljena u odnos delikatne ravnoteže, poput prava na pristup pravdi sa jedne i prava na privatnost i slobodu izražavanja sa druge strane. Jedan način je uspostavljanjem procesnih garancija i mehanizama za

¹⁶ Član 11. Povelje.

¹⁷ ESLJP, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 5493/72, presuda od 07.12.1976. god.

¹⁸ Platforma Vijeća Evrope za promovisanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara izvještava o sve većem broju upozorenja o ozbiljnim prijetnjama sigurnosti novinara i slobodi medija u Evropi, uključujući više slučajeva pravosudnog zastrašivanja. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>. U Godišnjem izvještaju partnerskih udruženja Platforme Vijeća Evrope za promociju zaštite novinarstva i sigurnosti novinara za 2021. ističe se znatan porast upozorenja povezanih sa SLAPP-ovima prijavljenih 2020. u odnosu na prethodnu godinu, u smislu broja upozorenja i jurisdikcija predmetnih država članica Vijeća Evrope. Na Platformi za unapređenje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara 2021. objavljena su 282 upozorenja, među kojima je nekoliko slučajeva pravosudnog zastrašivanja, tj. oportunističke, proizvoljne ili zlonamjerne primjene zakona, među ostalim zakona o kleveti, borbi protiv terorizma, nacionalnoj sigurnosti, huliganizmu ili antiekstremizmu.

¹⁹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)

²⁰ Identifikovani kao rastuća pojava u Sjedinjenim Državama još 1980-ih, SLAPP-ovi su postali prijetnja slobodi izražavanja i informacija u drugim jurisdikcijama, uključujući i EU. Iako je stvarna dimenzija ovog fenomena u EU nepoznata, izvještaj pojedinih nevladinih organizacija iz 2022. godine (<https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>), zasnovan na istraživanju SLAPP sudskih sporova protiv novinara u 11 zemalja širom Evrope (Belgija, Bugarska, Hrvatska, Francuska, Mađarska, Irska, Italija, Malta, Poljska, Slovenija i UK) otkrili su sve veći broj SLAPP slučajeva usmjerenih na novinare, nevladine organizacije i aktiviste i naglasili da nijedna od analiziranih zemalja nema specifično domaće zakonodavstvo o SLAPP-ovima. <https://rm.coe.int/platform-protection-of-journalists-annual-report-2022/1680a64fe1>

²¹ P. Bárd, J. Bayer, N. Chun Luk, L. Vosyliute, *op.cit.*

efikasno sprečavanje procesnih zloupotreba. Takvi mehanizmi trebaju biti pažljivo dizajnirani, ostavljajući sudu dovoljno diskrecionog prostora u pojedinačnim slučajevima, kako bi se očuvala osjetljiva ravnoteža između brzog odbacivanja očito neosnovanih tužbenih zahtjeva i efikasnog pristupa pravosuđu.

Evropski sud za ljudska prava (dalje: ESLJP/Evropski sud) je kroz svoju dugogodišnju praksu ustanovio nekoliko principa, koji mogu biti pravna osnova za propise protiv SLAPP-a, počevši od predmeta *Handyside protiv UK*²² u kojem se navodi da demokratsko društvo treba da toleriše i one ideje koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiruju državu ili bilo koji dio stanovništva. Još jedan ključni predmet je *McLibel* slučaj²³, gdje je ESLJP utvrdio povredu slobode izražavanja zbog propusta države da garantuje pravnu pomoć aktivistima – koji su bili pojedinci sa veoma niskim primanjima protiv jedne od najbogatijih kompanija na svijetu – i dosuđivanja nesrazmjerne visine naknade štete protiv tuženih.

Jedan od najpoznatijih SLAPP slučajeva u evropskoj istoriji jeste predmet koji je u konačnici dospio pred ESLJP, a tiče se dosude odštete za klevetu u visini većoj od milion eura protiv izdavača irskih dnevnih novina, *Herald*.²⁴ Novine su objavile seriju članaka o konsultantu za odnose s javnošću, izvještavajući o glasinama o intimnoj vezi sa ministrom u Vladi. Izdavač je tvrdio da je dosuđena odšteta bila pretjerana i da je povrijedila njegovo pravo na slobodu izražavanja. ESLJP je naveo da *nije neophodno odlučivati o tome da li je sporna naknada štete imala, u stvari, zastrašujući efekat na štampu. U principu, smatra se da nepredvidivo velike naknade štete u slučajevima klevete mogu imati takav učinak i stoga zahtijevaju najpažljivije ispitivanje (...) i vrlo snažno opravdanje*. Štaviše, efikasne zaštitne mjere trebale bi se primjenjivati na tok i provođenje sudskog postupka (proceduralne garancije), ali i na ishod.

Bez obzira na značaj prethodno navedenih predmeta, ESLJP u presudama nije izričito spominjao SLAPP postupke. Po prvi put to čini presudom iz marta 2022. godine u slučaju *OOO Memo protiv Rusije*²⁵. Predmet se odnosi na građansku tužbu za klevetu koju je pokrenulo rusko regionalno državno tijelo protiv medijske kuće, zbog objavljenog članka u kojem se vlast kritikuje zbog obustavljanja transfera subvencijskih sredstava. ESLJP je utvrdio da omogućavanje izvršnim tijelima da pokrenu postupak za klevetu protiv članova medija predstavlja pretjeran i nesrazmjeran teret za medije, što bi moglo imati neizbježan zastrašujući efekat

²² Evropski sud za ljudska prava, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 5493/72, presuda od 07.12.1976. god.

²³ Evropski sud za ljudska prava, *Steel Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 68416/01, presuda od 15.02.2005. god. Slučaj se odnosi na tužbu za klevetu koju je McDonald's Corporation podnijela protiv ekoloških aktivista Helen Steel i Davida Morrisa zbog informativnog lista koji je kritičan prema kompaniji.

²⁴ Evropski sud za ljudska prava, *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland*, predstavka broj 28199/15, presuda od 15.06.2017. god.

²⁵ Evropski sud za ljudska prava, *OOO Memo v. Russia*, predstavka br. 2840/10, presuda od 15.03.2022. god., <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-216179>. Presuda je postala pravosnažna 15.06.2022. god.

na medije u obavljanju njihovog zadatka da prikupljaju informacije i vrše javni nadzor.²⁶ Jednoglasno je, iako ne iz identičnih razloga²⁷, utvrđena povreda prava na izražavanje iz člana 10. EKLJP. U presudi se pravi suštinska razlika između tijela izvršne vlasti koja imaju državne ovlasti i pravnih subjekata, uključujući javna ili državna preduzeća, koja se bave konkurentskim aktivnostima na tržištu, jer se potonja oslanjaju na svoju dobru reputaciju kako bi privukla kupce s ciljem za ostvarivanje profita, a prvi postoje da služe javnosti i finansiraju ih poreski obveznici. Da bi se spriječila zloupotreba vlasti i korupcija javnih funkcionera u demokratskom sistemu, aktivnosti organa javne vlasti svih vrsta moraju biti podvrgnute pomnoj kontroli, ne samo zakonodavnih i sudskih vlasti, već i javnog mnjenja. Stoga se građanski postupak za klevetu, koji u svoje ime pokreće pravno lice koje vrši javnu vlast, ne može, u pravilu, smatrati da je u skladu sa legitimnim ciljem „zaštite ugleda ... drugih ” prema članu 10. stav 2. EKLJP. Ovo, međutim, ne isključuje da pojedini članovi javnog tijela, koji bi mogli biti „lako prepoznatljivi” s obzirom na ograničen broj njegovih članova i prirodu tužbi protiv njih, mogu imati pravo da pokrenu postupak za klevetu u svoje lično ime.

ESLJP je ovom presudom napravio preokret u svojoj dosadašnjoj jurisprudenciji²⁸ u kojoj je u pravilu ocjenjivao dopuštenim miješanje u pravo na slobodu izražavanja uvažavajući legitimne ciljeve²⁹. Takav preokret nije učinio prećutno, nego se pozvao na „rastuću svijest“ o riziku SLAPP-ova za demokratiju³⁰, zauzevši kategoričniji pristup konstatujući da javno tijelo nije imalo legitiman cilj da opravda miješanje u prava medijske kuće. Ovakav rezon ima za vjerovatnu posljedicu isključivanje (sličnih) javnih tijela iz domena prava na ugledu u postupcima za klevetu. Očigledno je da će ovakav pristup ESLJP-a imati utjecaja na buduće

²⁶ Dirk Voorhoof, European Court on Human Rights: *OOO Memo v. Russia*, IRIS Legal Observations, European Audiovisual Observatory, <https://merlin.obs.coe.int/article/9474>, 16.10.2022.

²⁷ Troje sudija je pripremilo izdvojeno saglasno mišljenje, u kojem ne slažu sa stavom većine članova sudijskog vijeća da je povreda člana 10. EKLJP nastala zbog činjenice da osporeno miješanje u pravo na slobodu izražavanja nije imalo legitiman cilj, nego da je član 10. prekršen po drugom osnovu, koji se odnosi na propust domaćih sudova da pokažu da je miješanje bilo neophodno u demokratskom društvu (nije utvrđena proporcionalnost između miješanja i legitimnog cilja kojem se težilo), u skladu sa dobro utvrđenom sudskom praksom ESLJP.

²⁸ U takvim slučajevima ESLJP je ocjenjivao opravdanost uplitanja pod trećim uslovom člana 10. stav 2., kao test nužnosti (i proporcionalnosti) u demokratskom društvu, primjenjujući u njemu balansiranje prava na ugled kako je zagarantovano članom 8. EKLJP i prava na slobodu izražavanja kako je zagarantovano prema članu 10. EKLJP.

²⁹ Još jedan izuzetak je predmet *Bayev a.o. protiv Rusije*, predstavke broj 67667/09, 44092/12 i 56717/12, presuda od 20.06.2017. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>, 20.10.2022. Za komentar odluke vidi: Kushtrim Istrefi, Emma Irving, „Rights In The Populist Era, A Comment On *Bayev v. Russia* (EctHR): More Didactic Than Persuasive?“, Harvard Human Rights Journal, vol. 31, issue 159, 159-170; Pieter Cannoot, Claire Poppelwell-Scevak, „ECTHR Finds Russia’s Gay Propaganda Law Discriminatory In Strong-Worded Judgment“, Strasbourg Observers, 2017. <https://strasbourgobservers.com/2017/07/11/ecthr-finds-russias-gay-propaganda-law-discriminatory-in-strong-worded-judgment/>, 20.10.2022.

³⁰ Paragraf 43. presude *OOO Memo protiv Rusije*.

rješavanje slučajeva klevete koje pokreću izvršni organi, jer takvi predmeti više neće morati da se ocjenjuju na osnovu njihovih osnova, već će biti odbačeni u ranoj fazi postupka ili kao (očigledno) neprihvatljive zbog činjenice da takvi zahtjevi ne slijede legitiman cilj, kako se zahtijeva prema članu 10. stav 2. EKLJP. Barem utoliko što se izvršni organi ne takmiče na tržištu baveći se direktnim privrednim aktivnostima.

Ukoliko su u pitanju pojedinci/ke na meti javnih istupa ili medijskog izvještavanja, pozicija Evropskog suda je rezervisana. U jednoj od posljednjih presuda ESLJP relevantnih za temu rada, donesenoj 06.10.2022. godine u predmetu *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*³¹, Evropski sud se bavio ocjenom povrede slobode izražavanja u slučaju osude novina na odštetu zbog izjava o poznatom visokorangiranom vladinom dužnosniku. Podnositelji predstavke su bile novine Khural kao pravno lice i fizičko lice, Avaz Tapdig oglu Zeynalov, osnivač i glavni urednik iz Khurala, a koji su se žalili na osnovu člana 10. Konvencije, tvrdeći da je zbog građanskog postupka za klevetu protiv novina i kazne koja je uslijedila prekršeno njihovo pravo na slobodu izražavanja. Novine Khural su također tvrdile da je kazna izrečena za nematerijalnu štetu bila neopravdano stroga i pretjerana, te da je dovela do gašenja novina.

Prvostepeni sud je utvrdio da su navodi u članku izjave koje utiču na reputaciju tužitelja (visokog dužnosnika), a kojima nedostaje bilo kakva činjenična osnova, da novine nisu dostavile dokaze u prilog takvih navoda i da je članak predstavljao zloupotrebu prava na slobodu izražavanja. Novinama je naloženo da daju izvinjenje, da opovrgnu date izjave i plate 10.000 azerbejdžanskih manata (AZN)³² na ime nematerijalne štete. Novine su uložile žalbu, tvrdeći da je objavljivanjem članka vršio svoju ulogu javnosti kao “psa čuvara”, izvještavanjem o temama od velikog javnog interesa, da je tužitelj bio dobro poznat visoki državni zvaničnik, zbog čega je trebalo da bude tolerantniji prema kritikama; da izjave iznesene u članku predstavljaju vrijednosne sudove i da im stoga nije bio potreban dokaz; i konačno da je članak samo reprodukovao i komentarisao informacije koje su mjesec dana ranije objavljene u drugim novinama. Žalbeni sud je potvrdio presudu prvostepenog suda, a Vrhovni sud odbio kasaciju kao neosnovanu.

U predmetima koji se tiču sukoba između prava na ugled (pravo na privatnost) i prava na slobodu izražavanja, Evropski sud je ponovio da se od domaćih sudova očekuje da balansiraju između ta dva prava, primjenjujući kriterije utvrđene u relevantnoj sudskoj praksi. Konstatujući da domaći sudovi nisu uspjeli da sprovedu potrebnu ravnotežu između slobode izražavanja novina i prava i interesa tužitelja prema članu 8. EKLJP (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), Evropski sud je to sam učinio u presudi³³, na osnovu kriterijuma koji

³¹ Evropski sud za ljudska prava, *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*, predstavka broj 55069/11, presuda od 06.10.2022. god. Dostupna putem linka: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-219482%22%5D%7D>

³² Iznos koji je, u to vrijeme, bio ekvivalentno približan 10.000 eura.

³³ Vidjeti posebno paragrafe 50-51 i 56-71 presude u predmetu *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*.

se općenito primjenjuju na objavljivanje izjava koje se tiču privatnog života od strane medija – Sud se bavio pitanjem da li je predmetni članak doprinio raspravi od javnog interesa, uzimajući u obzir stepen poznatosti pogođene osobe, sadržaj i formu datih izjava, način na koji su informacije dobijene i njihovu istinitost, te prirodu i težinu izrečene kazne.

Evropski sud je utvrdio da izjave date u članku doprinose debati od javnog interesa, jer su se odnosile na pitanja kao što su parlamentarni izbori, a dotična osoba, g. Mehdiyev, kao šef ureda predsjednika, bio je dobro poznati visoki državni službenik. S obzirom na to da je bio javna ličnost, granice prihvatljive kritike na njegov račun bile su šire. Dok je Sud priznao da su neke od izjava bile nabijene subjektivnim osjećajima i emocijama i da se mogu smatrati vrijednosnim sudovima, članak se uglavnom odnosio na određene datume, osobe i incidente, koje je Sud smatrao činjeničnim tvrdnjama. Uočeno je da novine nisu pokazale da su provjerile istinitost tih tvrdnji. Vraćajući se na ulogu medija u društvu, Sud je naglasio da, iako novine mogu tvrditi da imaju ulogu “čuvara” javnosti izvještavajući o pitanjima od velikog javnog interesa, to ih ne oslobađa dužnosti djelovanja u dobroj vjeri, kako bi pružile tačne i pouzdane informacije u skladu sa novinarskom etikom. Sud je zaključio da novine nisu izvršile svoje “dužnosti i odgovornosti” prema članu 10. Konvencije. Što se tiče prirode i težine izrečene kazne, novine se nisu žalile na njenu težinu pred domaćim sudovima, niti su osporile mjere poduzete za njeno izvršenje. Štaviše, domaćim sudovima ili Sudu nisu dostavljeni nikakvi dokumenti koji bi detaljno opisali njihovu finansijsku situaciju u to vrijeme. Shodno tome, nije bilo ničega što bi pokazivalo da je kazna u tolikoj mjeri ugrozila finansijsku situaciju novina i dovela do njihovog zatvaranja, kako se tvrdilo u predstavki. Sud je, na osnovu svega navedenog, zaključio da nije došlo do povrede člana 10. Konvencije.

Prilikom datog razmatranja, Evropski sud je podsjetio na standarde razvijene u sopstvenoj praksi, a koje smatramo ključnim za sve slučajeve razmatranja povrede prava na ugled (privatni i porodični život) uslijed navodne klevete zbog javnih i medijskih istupa pojedinaca ili pravnih lica, bilo u formi pojedinačne izjave ili novinskog članka, reportaže i slično. Relevantni principi se mogu svrstati u najmanje četiri kategorije.

U prvu grupu spadaju *principi relevantni za zaštitu ugleda*. Ugled je zaštićen članom 8. EKLJP kao dio prava na poštovanje privatnog života.³⁴ Da bi ispunila svoju pozitivnu obavezu da zaštiti prava jedne osobe iz člana 8. EKLJP, država će možda morati u određenoj mjeri ograničiti prava osigurana članom 10. EKLJP za drugu osobu. Kada ispituje neophodnost tog ograničenja u demokratskom društvu u interesu „zaštite ugleda ili prava drugih“, od Suda se može zahtijevati da provjeri da li su domaće vlasti uspostavile pravičnu ravnotežu kada su štitile dvije

³⁴ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Von Hannover protiv Njemačke* (br. 2), predstavke br. 40660/08 i 60641/08, st. 104-07, ECHR 2012, presuda od 07.02.2012. god. i Evropski sud za ljudska prava, *Couderc i Hachette Filipacchi Associés protiv Francuske*, predstavka br. 40454/07, paragrafi 90-93, ECHR 2015, presuda od 12.06.2014. god.

vrijednosti zagarantovane EKLJP, koje mogu doći u sukob jedna sa drugom u određenim slučajevima.³⁵ Međutim, da bi član 8. EKLJP stupio na snagu, napad na nečiju reputaciju mora postići određeni nivo *ozbiljnosti*, na *način koji dovodi u pitanje lično uživanje prava na poštovanje privatnog života*.³⁶ U svojoj sudskoj praksi, Sud je identifikovao niz relevantnih kriterija prema kojima se pravo na slobodu izražavanja balansira sa pravom na poštovanje privatnog života, uključujući da li su osporene izjave doprinijele raspravi od javnog interesa; stepen poznatosti osobe na koju se odnosi i predmet objave; kontekst u kojem su date sporne izjave; sadržaj, oblik i posljedice objave; prethodno ponašanje dotične osobe; način na koji su informacije dobijene i njihova istinitost i priroda i težina izrečene kazne.³⁷ Svakako da se treba napraviti razlika između privatnih osoba i pojedinaca koji djeluju u javnom kontekstu.³⁸ Shodno tome, dok javnosti nepoznati privatnik može tražiti posebnu zaštitu svog prava na privatni život, isto ne vrijedi i za javne ličnosti prema kojima su granice kritičkog komentara šire, jer su one neizbježno i svjesno izložene javnosti i stoga moraju pokazati veći stepen tolerancije.³⁹ Bez sumnje, član 10. EKLJP omogućava da se zaštititi ugled drugih – odnosno svih pojedinaca – a ova zaštita se odnosi i na političare, čak i kada ne djeluju u privatnom svojstvu, ali u takvim slučajevima zahtjevi takve zaštite moraju biti odvagani u odnosu na interese otvorene rasprave o političkim pitanjima.⁴⁰

Drugu kategoriju čine *principi relevantni za sadržaj, formu i posljedice publikacije*. Sud pravi razliku između izjava o činjenicama i vrijednosnih sudova. Postojanje činjenica se može dokazati, dok se istinitost vrijednosnih sudova ne može dokazati. Zahtjev da se dokaže istinitost vrijednosnog suda nemoguće je ispuniti i narušava samu slobodu mišljenja. Međutim, kada izjava predstavlja vrijednosni sud, proporcionalnost miješanja može zavisiti od toga da li postoji dovoljna „činjenična osnova“ za osporenu izjavu.⁴¹ Što se tiče vrijednosnih sudova za koje su nacionalni sudovi utvrdili da su klevetničkog karaktera, Sud ocjenjuje nalaze nacionalnog suda o pitanju da li je jezik upotrijebljen u izjavi bio pretjerane ili nepristrasne prirode, da li je otkrivena bilo kakva namjera klevete ili stigmatizaci-

³⁵ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Bédat protiv Švajcarske*, broj 56925/08, paragraf 74, presuda od 29.03.2016. god.

³⁶ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Axel Springer AG protiv Njemačke*, broj 39954/08, paragraf 83, presuda od 07.02.2012. god. i Evropski sud za ljudska prava, *Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, broj 17224/11, paragraf 76, presuda od 27.06.2017. god.

³⁷ Paragraf 40. presude u predmetu *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*.

³⁸ Paragraf 41. presude u predmetu *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*.

³⁹ Vidjeti, između mnogih drugih, Evropski sud za ljudska prava, *Milisavljević protiv Srbije*, br. 50123/06, paragraf 34, presuda od 04.04.2017. god. i Evropski sud za ljudska prava, *Prunea protiv Rumunije*, br. 47881/11, paragraf 30, presuda od 08.01.2019. god.

⁴⁰ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Lingens v. Austrija*, paragraf 42, serija A br. 103, presuda od 08.07.1986. god.

⁴¹ Paragraf 43. presude u predmetu *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*.

ranja protivnika i da li je izjava imala dovoljnu činjeničnu osnovu.⁴² Prema članu 10. EKLJP postoji malo prostora za ograničenja političkog govora ili debate o pitanjima od javnog interesa.⁴³

U treću kategoriju se ubrajaju *principi relevantni za način dobijanja informacija i njihovu istinitost*. Član 10. EKLJP ne garantuje potpuno neograničenu slobodu izražavanja, čak ni u pogledu izvještavanja štampe o pitanjima od ozbiljnog javnog interesa. U smislu stava 2. te odredbe, sloboda izražavanja nosi sa sobom dužnosti i odgovornosti, koje se odnose i na medije, čak i u pogledu pitanja od ozbiljnog javnog interesa. Zbog ovih “dužnosti i odgovornosti”, zaštita koju član 10. Konvencije pruža novinarima u vezi sa izvještavanjem o pitanjima od javnog interesa postoji, uz uslov da djeluju u dobroj vjeri, kako bi pružili tačne i pouzdane informacije u skladu sa etikom novinarstva.⁴⁴ Postojanje procesnih garancija u korist tuženog u postupku za klevetu jedan je od faktora koje treba uzeti u obzir pri ocjeni proporcionalnosti uplitanja prema članu 10. EKLJP. Posebno je važno da se tuženom pruži realna šansa da dokaže da je postojala dovoljna činjenična osnova za njegove navode.⁴⁵ Također, treba napraviti razliku prema tome da li izjave potiču od novinara ili su citat drugih, jer bi kažnjavanje novinara za pomaganje u širenju izjava koje je dala druga osoba u intervjuu ozbiljno ugrozilo doprinos štampe raspravama o pitanjima od javnog interesa i ne bi trebalo biti predviđeno, osim ako ne postoje posebno jaki razlozi za to.⁴⁶ Kontekst spornih objava je nezanemariv. Medijsko izvještavanje o “pričama” ili “glasinama” koje potiču od drugih osoba – ili “javnom mnjenju” treba zaštititi tamo gdje nisu potpuno bez osnova.⁴⁷

Konačno, zasebnu kategoriju čine *principi relevantni za prirodu i težinu izrečene kazne*. Priroda i težina izrečene kazne su također faktori koje treba uzeti u obzir prilikom procjene proporcionalnosti uplitanja u slobodu izražavanja zagarantovanu članom 10. EKLJP.⁴⁸ Izrečene kazne ne smiju biti takve da odvrate štampu ili druge koji učestvuju u javnoj debati da učestvuju u raspravi o pitanjima

⁴² Vidjeti, Evropski sud za ljudska prava, *Do Carmo de Portugal e Castro Câmara v. Portugal*, br. 53139/11, paragraf 31, presuda od 04.10.2016. god.

⁴³ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Sürek i Özdemir v. Turska*, br. 23927/94 i 24277/94, paragraf 60, presuda od 08.07.1999. god. i Evropski sud za ljudska prava, *Wingrove v. Ujedinjenog Kraljevstva*, paragraf 58, presuda od 25.11.1996. god.

⁴⁴ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Fressoz i Roire v. Francuske*, br. 29183/95, paragraf 54, ECHR 1999-I, presuda od 21.01.1999. god. i Evropski sud za ljudska prava, *Pedersen i Baadsgaard v. Danske*, br. 49017/99, paragraf 78, ECHR 2004-XI, presuda od 19.06.2003. god.

⁴⁵ Paragraf 46. presude u predmetu *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*.

⁴⁶ Evropski sud za ljudska prava, *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, paragraf 77.

⁴⁷ Evropski sud za ljudska prava, *Timpul Info-Magazin i Anghel v. Moldavija*, predstavka broj 42864/05, paragraf 36, presuda od 27.11.2007. god.

⁴⁸ Vidjeti, između mnogih, Evropski sud za ljudska prava, *Cumpănă i Mazăre v. Rumunija*, br.33348/96, paragraf 111, ECHR 2004-XI, presuda od 17.12.2004. god.

od legitimnog javnog interesa.⁴⁹ Ovaj segment je naročito značajan u kontekstu rasprostranjenog korištenja SLAPP-ova, čiji je jedan od preoznatljivih elemenata prekomjeran zahtjev za naknadu štete zbog navodne klevete.

3. Mehanizmi sprečavanja i suzbijanja SLAPP-ova

Građansko procesno pravo može se, u rukama zlonamjernih stranaka, pretvoriti u opasan instrument za cenzuru, zastrašivanje i utišavanje kritičarskih glasova, kao i za opterećivanje medijskih djelatnika i medijskih kuća troškovima pravne odbrane, dok ne odustanu od izvještavanja i bavljenja određenim temama, poput korupcije, javnih rashoda, onečišćenja okoliša od strane industrije, itd. Budući da je poznato da većina parničnih postupaka pruža manje zaštite tuženim, nego što to čine javnopravni postupci (e.g. krivični postupak), građanske tužbe mogu predstavljati ozbiljan problem. Pravno uznemiravanje putem građanskog procesnog prava obično počinje slanjem prijeteće opomene pred tužbu i može se nastaviti podnošenjem (niza) tužbi, povodom kojih odbrana može koštati mnogo novca i zahtijevati značajne resurse tuženih. Uprkos prepoznatljivim elementima SLAPP-ova, većina država u regionu, pa i šire, nema posebne propise posvećene njihovoj regulaciji i suzbijanju.⁵⁰ Osim toga, postojeći propisi koji uređuju građansku proceduru, uključujući i domaće⁵¹, ne predviđaju dovoljno učinkovite mehanizme koji mogu pružiti *adekvatnu* zaštitu protiv procesnih zloupotreba, obuhvatajući i onu prisutnu u slučaju SLAPP-ova.

Domaćim sudovima ipak nisu u potpunosti vezane ruke. Moguće mjere, poznate i u uporednom pravu⁵², su novčane sankcije za subjekta koji zloupotrebljava procesna ovlaštenja (u vidu naknade štete, podjele troškova parničnog postupka, novčane kazne)⁵³, procesne sankcije/posljedice (poput ništavosti parnične radnje, prekluzija i uskraćivanje prava), ali i sankcionisanje profesionalnog/kvalificira-

⁴⁹ Evropski sud za ljudska prava, *Lewandowska-Malec v. Poljske*, br. 39660/07, paragraf 69, presuda od 18.09.2012. god.

⁵⁰ <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>

⁵¹ Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, "*Službene novine FBiH*", br. 53/2003, 73/2005, 19/2006 i 98/2015 (dalje: ZPP F BiH); Zakon o parničnom postupku Republike Srpske, "*Službeni glasnik RS*", br. 58/2003, 85/2003, 74/2005, 63/2007, 105/2008 - odluka US, 45/2009 - odluka US, 49/2009, 61/2013 i 109/2021 - odluka US (dalje: ZPP RS); Zakon o parničnom postupku Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, "*Sl. glasnik Brčko distrikta BiH*", br. 28/2018 i 6/2021.

⁵² M. Taruffo, „General Report: Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness“, in M. Taruffo (eds), *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*, Kluwer Law International, 1999.

⁵³ Slične mjere je moguće koristiti i u izvršnom postupku. V. Sanjin Omanović, Anisa Ruhotina, „Mjere za suzbijanje zloupotrebe procesnih ovlaštenja u izvršnom postupku“, *Godišnjak Pravnog Fakulteta u Sarajevu*, 2020, Vol. 63, 487-516.

nog punomoćnika, koji su svojim radnjama teže zloupotrijebili prava priznata ZPP-om, kao vid nepoštivanja suda.⁵⁴ Praktično korištenje navedenih mjera je otežano, zbog poteškoća u dokazivanju da korištenje pravnih ovlaštenja zaista predstavlja zloupotrebu.⁵⁵

Prepoznajući važnost potrebe rješavanja ove zloupotrebe pravosudnog sistema i zaštite ispitanika od ovog oblika pravnog uznemiravanja, u posljednje vrijeme upućeno je nekoliko poziva i inicijativa za donošenje novih propisa (na primjer u Evropskoj uniji⁵⁶ i Vijeću Evrope⁵⁷) i za promjenu postojećih propisa, kako bi se spriječio *forum shopping*⁵⁸.

Bez obzira što je stručna javnosti pretežno upoznata sa ovim fenomenom, manji broj država je usvojio propise za sankcionisanje takve prakse, uglavnom izvan Evrope.⁵⁹ Brojni izvještaji potvrđuju da se SLAPP-ovi pojavljuju u mnogim državama članicama Evropske unije (dalje: EU) i postaju problem na nivou EU. Istovremeno, nijedna država članica trenutno ne predviđa posebne zaštitne mjere protiv SLAPP-ova⁶⁰, a samo nekoliko njih trenutno razmatra uvođenje posebnih zaštitnih mjera. Ne postoje ni pravila za rješavanje SLAPP-ova na nivou EU. Iako se, zavisno od nacionalnog prava, mogu primijeniti neke postojeće opšte zaštitne mjere, one se znatno razlikuju među državama članicama i njihova je djelotvornost ograničena.⁶¹

⁵⁴ Član 406. ZPP F BiH/RS.

⁵⁵ R. Račić/D. Radončić, *op.cit.*

⁵⁶ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your->

⁵⁷ *The need for a Council of Europe Recommendation on measures to deter and remedy the use of SLAPPs*. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/03/The-Need-for-a-Council-of-Europe-Recommendation-Final-1.pdf>

⁵⁸ Izbor nadležnog suda, onda kada norme o nadležnosti to dozvoljavaju, ima uticaja na primjenjiva procesna pravila, pravila o stranačkoj i parničnoj sposobnosti, dostupnosti mehanizma parnica za zaštitu kolektivnih interesa, pravila o prikupljanju dokaza, organizaciju sudova i sl. Za više vidi: H. Duffy, *Strategic Human Rights Litigation*, Hart Publishing, 2018, 254.

⁵⁹ Određeni anti-SLAPP propisi su usvojeni u Australiji (vidjeti: G. Ogle, „Anti-SLAPP law reform in Australia, Review of European Community and International Environmental Law, 2010, https://www.researchgate.net/publication/227957240_Anti-SLAPP_law_reform_in_Australia, 19.10.2022.) i Kanadi (vidjeti: H. Young, „Canadian Anti-SLAPP Laws in Action“, 2022, <https://ssrn.com/abstract=4136609>, 19.10.2022.).

⁶⁰ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)

⁶¹ Evropska komisija, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, B. Hess, M. Requejo Isidro, F. Gascón Inchausti, P. Oberhammer, E. Storskrubb, G. Cuniberti, Kern, K. Weitz, X. Kramer „An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law: strand 1: mutual trust and free circulation of judgments“, Ured za publikacije Evropske unije, 2017., <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, 31.

Zahtjevi i preporuke za djelovanje na nivou EU su dolazili iz više izvora.⁶² Većina zahtjeva je insistirala na tome da zakonodavna intervencija doprinese željenom cilju ekspeditivnog odbacivanja SLAPP tužbi u najranijoj fazi, bez povrede (ljudskih) prava tužitelja na pristup pravdi. Pravilno postavljen anti-SLAPP pravni okvir pruža mogućnost postavljanja legitimnih zahtjeva sudu, uvažavajući uslove koje postavlja čl. 6. Evropske konvencije.⁶³ Međutim, tek je nakon atentata novinarke Daphne Caruana Galizia u oktobru 2017, potreba za uvođenjem anti-SLAPP zakonodavstva u EU počela da zaokuplja javni interes.⁶⁴ Nekoliko dana nakon atentata postalo je jasno da je fizičko nasilje dio šireg fenomena u kojem su povezani subjekti potisnuli preispitivanje pitanja od javnog interesa.⁶⁵ U trenutku ubistva, novinarka Galizia je bila tužena u 43 građanska postupaka⁶⁶ u više država, uključujući Sjedinjene Američke Države i Ujedinjeno Kraljevstvo⁶⁷

Evropska komisija je krajem aprila 2022. godine donijela *Prijedlog Direktive o zaštiti osoba uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka* („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”).⁶⁸ Njome se utvrđuju minimalni standardi i nastoji osigurati usklađenost pravila građanskog postupka koja se primjenjuju u državama članicama protiv SLAPP-ova, u vidu procesnih garancija u predmetima sa prekograničnim implikacijama. *Prijedlog Direktive i Preporuka Komisije o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno učešće od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka* („strateške tužbe protiv javnog učešća”)⁶⁹, koji se donose istovremeno,

⁶² U studiji koju je naručilo Odjeljenje za politiku Evropskog parlamenta za građanska prava i ustavna pitanja, na zahtjev JURI komiteta, istraživači sa Univerziteta u Aberdinu preporučili su da EU preduzme zakonodavnu inicijativu u cilju zaustavljanja toka sudskih sporova čiji je cilj da suzbije učešće javnosti u pitanjima od javnog interesa. J. Borg-Barthet, B. Lobina, M. Zabrocka, *op.cit.* Također: zajednički zahtjev 119 nevladinih organizacija pod nazivom „Ending Gag Lawsuits in Europe - Protecting Democracy and Fundamental Rights“, dostupan putem linka: <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/06/Ending-SLAPPs-NGO-Policy-Paper-119-FINAL.pdf>

⁶³ Vidjeti: T. Wahl, „Study Recommends anti-SLAPP Directive“, The European Criminal Law Associations Forum, 2/2021, 102. https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2021-02.pdf#page=50, 28.10.2022.

⁶⁴ <https://assassination.globalinitiative.net/face/daphne-caruana-galizia/>, 28.10.2022.

⁶⁵ J. Borg-Barthet, B. Lobina, M. Zabrocka, *op.cit.*, 14.

⁶⁶ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-maltese-authorities-to-withdraw-posthumous-defamation-lawsuits-against-the-family-of-daphne-caruana-galiz>, 28.10.2022. Broj neriješenih slučajeva za klevetu smanjen je na pet od maja 2021. Tužioci u pet preostalih slučajeva su svi bivši ili sadašnji zvaničnici, Zahvaljujući neumornoj kampanji nevladinih organizacija, članova Dafnine porodice i Fondacije, vlade i javnog sektora. <https://www.daphne.foundation/en/justice/vexatious-libel-cases>, 28.10.2022.

⁶⁷ <https://www.rcmediafreedom.eu/Dossiers/SLAPPs-Strategic-Lawsuits-Against-Public-Participation>, 28.10.2022.

⁶⁸ Evropska komisija, Brisel, 27.04.2022. god. COM (2022) 17. Tekst dostupan putem linka: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0177&from=EN>

⁶⁹ C(2022) 2428, 27.10.2022.

komplementarni su i usklađeni. Smatramo korisnim razmotriti ključna rješenja iz Prijedloga Direktive, koja mogu poslužiti kao inspiracija domaćem zakonodavcu, naročito u perspektivi inoviranja građanskog parničnog zakonodavstva.

Zajednička pravila o procesnim garancijama⁷⁰ određuju koje zahtjeve može podnijeti tuženi u SLAPP parnicama. Tri su osnovna zahtjeva. *Zahtjev za osiguranje* na osnovu kojeg postupajući sud može zatražiti od tužitelja osiguranje za troškove postupka ili troškove postupka i naknadu štete, ako smatra da je takvo osiguranje primjereno u odnosu na elemente koji ukazuju na zlonamjerni sudski postupak. Drugi je zahtjev za rano odbacivanje, u cijelosti ili djelomično, *očito neosnovanih tužbenih zahtjeva*, uz mogućnost da države članice odrede rokove za ostvarivanje ovog zahtjeva. Utvrđena je obaveza država članica da osiguraju prekid postupka do donošenja konačne odluke o zahtjevu tuženog za rano odbacivanje⁷¹, te da se o zahtjevu odlučuje u ubrzanom postupku.⁷² Jedna od važnijih odredbi koja treba doprinijeti olakšanju položaja tuženog, jeste pravilo o teretu dokazivanja, prema kojem tužitelj treba dokazati da tužbeni zahtjev nije očigledno neosnovan⁷³, a odluka o zahtjevu za rano odbacivanje treba biti podložna žalbi.⁷⁴ Treći zahtjev koji tuženi može postaviti može biti neki od predviđenih pravnih lijekova protiv zlonamjernih sudskih postupaka i to zahtjev: za naknadu troškova postupka⁷⁵, naknadu štete⁷⁶ i novčane kazne⁷⁷.

Kao naročito opasne su prepoznate procesne strategije naknadnih izmjena tužbenog zahtjeva ili podnesaka tužitelja koji namjerno povlače ili mijenjaju tužbene zahtjeve ili podneske kako bi izbjegli naknadu troškova postupka stranci koja je dobila spor. Tom se pravnom strategijom sudu može uskratiti mogućnost da proglasi sudski postupak zlonamjernim, a tuženi ostaje bez prilike za povrat troškova postupka. Stoga je u Prijedlogu Direktive predviđeno da naknadne izmjene tužbenih zahtjeva ili podnesaka koje tužitelj izvrši tokom glavnog postupka, uključujući prekid postupka, ne utiču na mogućnost da sud pred kojim se vodi postupak proglasi sudski postupak zlonamjernim i odobri naknadu troškova postupka, naknadu štete ili kazne.⁷⁸ Kao vid dodatne podrške ili zaštite, predviđena je mogućnost učešća nevladinih organizacija koje štite ili promovišu prava osoba uključenih u javno učešće u tim sudskim postupcima, ili kao podrška tuženom ili kao izvor informacija.⁷⁹ Predložena rješenja se čine razumnim i konkretnim, a

⁷⁰ Sadržana u čl. 5. Prijedloga Direktive.

⁷¹ Član 10. Prijedloga Direktive.

⁷² Član 11. Prijedloga Direktive.

⁷³ Član 12. Prijedloga Direktive.

⁷⁴ Član 13. Prijedloga Direktive.

⁷⁵ Član 14. Prijedloga Direktive.

⁷⁶ Član 15. Prijedloga Direktive.

⁷⁷ Član 16. Prijedloga Direktive.

⁷⁸ Član 6. Prijedloga Direktive.

⁷⁹ Član 7. Prijedloga Direktive.

Prijedlog Direktive (i Preporuka) kao ključni prvi koraci u pravom smjeru⁸⁰, ali ostaje da se vidi da li će EU zakonodavac (Evropski parlament i Vijeće) usvojiti.

Iz perspektive domaćeg zakonodavca, usvajanje eksplicitnijih rješenja za sprečavanje zloupotrebe procesnih ovlaštenja nije lagan zadatak, jer takvi mehanizmi u domaćem sistemu nemaju dugu, dobro utemeljenu pravnu tradiciju, između ostalog, zbog bojazni da je onemogućavanje podnošenja SLAPP tužbi ili njihovo pojednostavljeno i ubrzano odbacivanje i/ili odbijanje, u suprotnosti sa pravom na pristup pravdi i pravičnim suđenjem. Osim toga, inovirani propisi uvijek uključuju rizik od zloupotrebe sami po sebi. Bez obzira na ova razmatranja, rješenja predložena u Prijedlogu Direktive bi mogla poslužiti kao polazna tačka i smjernica za rješavanje slučajeva strateških parnica protiv javnog učešća.

Mogućnost odugovlačenja postupka i uzrokovanje visokih sudskih troškova služe kao glavni zastrašujući efekti koji SLAPP-ovi imaju na tužene, zbog čega jedan od važnijih izazova leži u ranoj identifikaciji takvih tužbi, bez potrebe da se prođe kroz (kompletan) parnični postupak. Uspostavljanje nekog oblika preliminarne ocjene i filtriranja – sistema u kojem se prijedlozi i dokazna sredstva mogu procijeniti i u kojem se šteta od odbacivanja tužbe može uravnotežiti sa štetom zbog dozvoljavanja da se postupak nastavi – moglo bi biti prvi korak naprijed. Tuženim bi se mogao ponuditi neki oblik pomoći protiv takvih tužbi, na primjer kroz finansijska sredstva i kroz pravnu ili psihološku pomoć. Ograničenja su moguća i kroz posebne propise koji uređuju zaštitu od klevete, postavljanjem maksimalnog iznosa vrijednosti zahtjeva za naknadu štete zbog klevete.⁸¹ Propisi bi također mogli da predvide način da se zlonamjerne stranke u parnici drže odgovornim za njihovu zloupotrebu procesnih ovlaštenja. Osim toga, obuka i edukacije o prepoznavanju i rješavanju ovih zlonamjernih tužbi mogla bi se ponuditi različitim učesnicima u parničnom procesu (sudijama, advokatima, civilnom sektoru). Koначно, mogućnost *forum shopping*-a za zlonamjerne tužitelje treba ograničiti što je više moguće.⁸²

4. Zaključak

Procesno pravo je instrument zloupotrebe koji omogućava da strateški parnični postupci protiv javnog učešća ostvare svoj cilj zastrašivanja i odvrćanja od izražavanja mišljenja o pitanjima od javnog interesa, ali je istovremeno i ključno u osiguravanju djelotvorne zaštite ljudskih prava. Percepcija procesnog prava kao instrumenta zloupotrebe ili mehanizma zaštite zavisi od konkretnih rješenja uređenih građanskim procesnim i materijalnim pravom, koji trebaju omogućiti

⁸⁰ <https://ipi.media/eu-anti-slapp-directive-a-landmark-step-in-the-right-direction/>, 28.10.2022.

⁸¹ Primjera radi, takvo ograničenje bi se moglo propisati u članu 10. Zakona o zaštiti od klevete F BiH ("Slu bene novine Federacije BiH", br. 59/2002, 19/2003 i 73/2005), odnosno članu 11. Zakona o zaštiti od klevete RS ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 37/01).

⁸² https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf

sudovima delikatno balansiranje između prava na pristup pravdi i prava na privatnost, sa jedne, i prava na slobodu izražavanja, sa druge strane. Jedan način je uspostavljanjem procesnih garancija i mehanizama za efikasno sprečavanje procesnih zloupotreba. Takvi mehanizmi trebaju biti pažljivo dizajnirani, ostavljajući sudu dovoljno diskrecionog prostora u pojedinačnim slučajevima, kako bi se očuvala osjetljiva ravnoteža između brzog odbacivanja očito neosnovanih tužbenih zahtjeva i efikasnog pristupa pravosuđu.

Uvažavajući standarde razvijene kroz jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava, ali i recentne prijedloge unutar Evropske unije, smatramo da postoji potreba da domaći zakonodavac prilikom sljedećih intervencija u građanski (prvenstveno parnični) postupak, ozbiljno razmotri mogućnost uključivanja konkretnih mehanizama za sprečavanja i suzbijanje SLAPP-ova, kroz uvođenje mogućnosti ranog odbacivanja očito neosnovanih tužbenih zahtjeva u ubrzanom postupku, prebacivanjem na tužitelja teret dokazivanja da tužbeni zahtjev nije očigledno neosnovan. Također, predviđanje konkretnih pravnih sredstava protiv zlonamjernih sudskih postupaka ojačalo bi poziciju tuženog i smanjilo efekte zastrašivanja, u vidu zahtjeva za naknadu troškova postupka na način da se tužitelju naloži da snosi sve troškove postupka, uključujući ukupne troškove pravnog zastupanja tuženog, osim ako su ti troškovi pretjerani.

Naknada štete treba biti dodatna mogućnost, tako da fizička ili pravna osoba koja je pretrpjela štetu zbog zlonamjernog sudskog postupka protiv javnog sudjelovanja može tražiti i dobiti punu naknadu za tu štetu. Dodatno, propisivanjem strožijih novčanih kazni za nepoštivanje suda zbog zloupotrebe procesnih ovlaštenja i uvođenjem izričitog ograničenja iznosa koji se može tražiti na ime obeštećenja u slučajevima klevete, stvorio bi se solidan okvir za sprečavanje i suzbijanje zlonamjernih tužbi. Korištenje predloženih mehanizama pretpostavlja, u svakom konkretnom slučaju, brižljivu ocjenu suda da li predmetna tužba ispunjava više kriterija za njenu identifikaciju kao strateške tužbe protiv javnog učešća, u nastojanju da pravo na pristup pravdi i garancije pravičnog postupka ne bi bile dovedene u pitanje.

Spisak korištene literature

1. „Ending Gag Lawsuits in Europe - Protecting Democracy and Fundamental Rights“, dostupan putem linka: <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/06/Ending-SLAPPs-NGO-Policy-Paper-119-FINAL.pdf>
2. A. Freeman, “The Future of Anti-SLAPP Laws”, SLU Law Journal, 2018.
3. B. Hess, “Strategic Litigation: A New Phenomenon in Dispute Resolution?”, Max Planck Institute for Procedural Law, Research Paper Series, No. 2022 (3).
4. Burkhard Hess, Marta Requejo Isidro, Fernando Gascón Inchausti, Paul Oberhammer, Eva Storskrubb, Gilles Cuniberti, Kern, Karol Weitz, Xandra Kramer „An evaluation study of national procedural laws and practi-

- ces in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law: strand 1: mutual trust and free circulation of judgments“, Ured za publikacije Evropske unije, 2017., <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>
5. D. Voorhoof, European Court on Human Rights: OOO Memo v. Russia, IRIS Legal Observations, European Audiovisual Observatory, <https://merlin.obs.coe.int/article/9474>
 6. ESLJP, *Bayev a.o. protiv Rusije*, predstavke broj 67667/09, 44092/12 i 56717/12, presuda od 20. juna 2017. <https://hudoc.echr.coe.int/en-g?i=001-174422>
 7. G. Ogle, „Anti-SLAPP law reform in Australia, Review of European Community and International Environmental Law, 2010, https://www.researchgate.net/publication/227957240_Anti-SLAPP_law_reform_in_Australia
 8. G. W. Pring, “SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation”, 1989, Pace Environmental Law Review, Vol. 7, No. 1.
 9. H. Duffy, *Strategic Human Rights Litigation*, Hart Publishing, 2018.
 10. H. Young, „Canadian Anti-SLAPP Laws in Action“, 2022, <https://ssrn.com/abstract=4136609>
 11. J. Borg-Barthet, ‘Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union’(2020) Centre for Private International Law, School of Law, University of Aberdeen. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2020/05/EC-Advice-concerning-the-introduction-of-anti-SLAPP-legislation-to-protect-freedom-of-expression-in-the-European-Union.pdf>
 12. J. Borg-Barthet, B. Lobina, M. Zabrocka, „The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society“, European Parliament, juni 2021. godine, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)694782](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)694782)
 13. K. Istrefi/E. Irving, „Rights In The Populist Era, A Comment On *Bayev v. Russia* (EctHR): More Didactic Than Persuasive?“, Harvard Human Rights Journal, vol. 31, issue 159.
 14. M. Diaz Crego/M. Del Monte, Strategic lawsuits against public participation (SLAPPs), Briefing, European Parliament, septembar 2022. Dostupno putem linka: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI\(2022\)733668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733668/EPRS_BRI(2022)733668_EN.pdf)
 15. M. Taruffo, „General Report: Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness“, in M. Taruffo (eds), Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness, Kluwer Law International, 1999.
 16. P. Bárd, J. Bayer, N. Chun Luk, L. Vosyliute, „Ad-Hoc Request. SLAPP in the EU context“, 2020, Academic Network on European Citizenship Rights, European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

17. P. Canan, "The SLAPP from a Sociological Perspective", *Pace Environmental Law Review*, 1989, Vol. 7, No. 1.
18. P. Canan/G. W. Pring, "SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out", Temple University Press, 1996.
19. P. Canan/G. W. Pring, "Strategic Lawsuits Against Public Participation", *Social Problems*, 1988, Vol. 35, No. 5.
20. P. Cannoot, Claire Poppelwell-Scevak, „ECTHR Finds Russia’s Gay Propaganda Law Discriminatory In Strong-Worded Judgment“, *Strasbourg Observers*, 2017. <https://strasbourgobservers.com/2017/07/11/ecthr-finds-russias-gay-propaganda-law-discriminatory-in-strong-worded-judgment/>
21. R. Račić/Dž. Radončić, „Strateški postupci protiv učešća javnosti“, 35. Sušret Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, "Sudski postupak – pravda i pravičnost", decembar 2022.
22. S. Hartzler, "Protecting Informed Public Participation: Anti-SLAPP Law and the Media Defendant", *Valparaiso University Law Review*, 41, 2007.
23. S. Omanović, Anisa Ruhotina, „Mjere za suzbijanje zloupotrebe procesnih ovlaštenja u izvršnom postupku“, *Godišnjak Pravnog Fakulteta u Sarajevu*, 2020, Vol. 63.
24. T. Anthony, "Quantum of Strategic Litigation – Quashing Public Participation", *Australian Journal of Human Rights* 14(2), 2009.
25. T. Wahl, „Study Recommends anti-SLAPP Directive“, *The European Criminal Law Associations Forum*, 2/2021. https://eucrim.eu/media/issue/pdf/eucrim_issue_2021-02.pdf#page=50, 20.09.2022.
26. *The need for a Council of Europe Recommendation on measures to deter and remedy the use of SLAPPs*. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/03/The-Need-for-a-Council-of-Europe-Recommendation-Final-1.pdf>

Sudska praksa:

1. Evropski sud za ljudska prava *Khural and Zeynalov v. Azerbaijan*, predstavka broj 55069/11, presuda od 06.10.2022. god.
2. Evropski sud za ljudska prava, *Axel Springer AG protiv Njemačke*, broj 39954/08, presuda od 7.02.2012. god.
3. Evropski sud za ljudska prava, *Bédat protiv Švajcarske*, broj 56925/08, presuda od 29.03.2016. god.
4. Evropski sud za ljudska prava, *Couderc i Hachette Filipacchi Associés protiv Francuske*, br. 40454/07, ECHR 2015, presuda od 12.06.2014. god.
5. Evropski sud za ljudska prava, *Cumpănă i Mazăre v. Rumunija*, br.33348/96, ECHR 2004-XI, presuda od 17.12.2004. god.
6. Evropski sud za ljudska prava, *Do Carmo de Portugal e Castro Câmara v. Portugal*, br. 53139/11, presuda od 4.10.2016. god.
7. Evropski sud za ljudska prava, *Fressoz i Roire protiv Francuske*, br. 29183/95, ECHR 1999-I, presuda od 21.01.1999. god.
8. Evropski sud za ljudska prava, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 5493/72, presuda od 07.12.1976. god.

9. Evropski sud za ljudska prava, *Independent Newspapers (Ireland) Limited v. Ireland*, predstavka broj 28199/15, presuda od 15.06.2017. god.
10. Evropski sud za ljudska prava, *Lewandowska-Malec v. Poljske*, br. 39660/07, presuda od 18.09.2012. god.
11. Evropski sud za ljudska prava, *Lingens v. Austrija*, presuda od 8. 07.1986. god.
12. Evropski sud za ljudska prava, *Medžlis Islamske zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, broj 17224/11, presuda od 27.06.2017. god.
13. Evropski sud za ljudska prava, *Milisavljević protiv Srbije*, br. 50123/06, presuda od 04.04.2017. god.
14. Evropski sud za ljudska prava, *OOO Memo v. Russia*, predstavka br. 2840/10, presuda od 15.03.2022. god.
15. Evropski sud za ljudska prava, *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, predstavka broj 49017/99, presuda od 19.06.2003. god.
16. Evropski sud za ljudska prava, *Pedersen i Baadsgaard protiv Danske*, br. 49017/99, ECHR 2004-XI.
17. Evropski sud za ljudska prava, *Prunea protiv Rumunije*, br. 47881/11, presuda od 08.01.2019. god.
18. Evropski sud za ljudska prava, *Steel Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka broj 68416/01, presuda od 15.02.2005. god.
19. Evropski sud za ljudska prava, *Sürek i Özdemir v. Turska*, br. 23927/94 i 24277/94, presuda od 08.07.1999. god.
20. Evropski sud za ljudska prava, *Timpul Info-Magazin i Anghel v. Moldavija*, predstavka broj 42864/05, 27.11.2007. god.
21. Evropski sud za ljudska prava, *Von Hannover protiv Njemačke* (br. 2), br. 40660/08 i 60641/08, presuda od 07.02.2012. god.
22. Evropski sud za ljudska prava, *Wingrove protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 25.11.1996. god.

Internet izvori:

1. <https://ipi.media/eu-anti-slapp-directive-a-landmark-step-in-the-right-direction/>
2. https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf
3. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-maltese-authorities-to-withdraw-posthumous-defamation-lawsuits-against-the-family-of-daphne-caruana-galiz>
4. <https://www.daphne.foundation/en/justice/vexatious-libel-cases>
5. <https://www.rcmediafreedom.eu/Dossiers/SLAPPs-Strategic-Lawsuits-Against-Public-Participation>
6. SLAPPs against journalists across Europe, Media Freedom Rapid Response, Mart 2022. <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>

Dženana Radončić, Ph.D., assistant professor
Faculty of Law, University of Zenica

**STRATEGIC LITIGATION AGAINST PUBLIC PARTICIPATION:
BALANCING THE RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE AND THE RIGHT
TO FREEDOM OF EXPRESSION**

Abstract: Strategic litigation proceedings against public participation (SLAPP) are a special form of harassment, primarily directed against journalists and human rights activists, with the aim of preventing them from expressing their opinions on matters of public interest or punishing them for it. Such practices threaten a free and functioning press and represent an interference with basic rights, such as freedom of expression and freedom to receive information. Procedural law is an instrument of abuse that enables strategic litigation against public participation to achieve its goals of intimidation and dissuasion from expressing opinions on matters of public interest, but at the same time it is crucial in ensuring the effective protection of human rights. Certain rights should be placed in a relationship of delicate balance, such as the right to access to justice and the right to privacy, on the one hand, and the right to freedom of expression, on the other, by establishing procedural guarantees and mechanisms for the effective prevention of procedural abuses, in light of the standards developed through the jurisprudence of the European Court for human rights.

Key words: SLAPP, abuse of process, strategic litigation, freedom of expression, defamation