

Kierunki zmian prawnych proponowanych w celu wdrożenia dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej” tzw. SLAPP)

**Dokument powstał na potrzeby
Konferencji Anty-SLAPP. Nadchodzące regulacje z perspektywy Europy i Polski**

25-26 kwietnia 2024, Warszawa

Autorzy i autorki:

Urszula Comi | Paulina Milewska | Zuzanna Nowicka | Konrad Siemaszko | Małgorzata Szuleka | Emil Śliwiński

Projekt jest realizowany przy wsparciu finansowym **Prague Civil Society Centre**.

WPROWADZENIE

- **Dyrektywa w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej” tzw. SLAPP, dalej: Dyrektywa)** wyznacza minimalne standardy w zakresie ochrony osób fizycznych i prawnych uczestniczących w debacie publicznej przed postępowaniami sądowymi, które stanowią nadużycie i mają je uciszyć oraz wprowadza możliwość nakładania przez państwa członkowskie kar na tych, którzy nadużywają systemu sądownictwa w celu tłumienia debaty publicznej.
- Państwa Członkowskie mają czas do maja 2026 r. na implementację Dyrektywy do porządków krajowych. Zdaniem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC) implementacja Dyrektywy do krajowego porządku prawnego powinna objąć zarówno nowelizację przepisów prawa i postępowania cywilnego, jak również zmiany w przepisach prawa karnego, tak aby stworzyć skuteczny system ochrony przed SLAPPami.
- HFPC opracowuje projekt założeń dla implementacji Dyrektywy. Założenia opierają się na analizie przepisów polskiego prawa i praktyki jego stosowania w sprawach, w które angażuje się HFPC (w tym m.in. w sprawach w obronie dziennikarzy i aktywistek społeczeństwa obywatelskiego), jak również na analizie orzecznictwa w innych sprawach. Istotna przy opracowywaniu założeń zmian legislacyjnych jest analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących SLAPP (w tym wyrok w sprawie OOO Memo przeciwko Rosji, numer sprawy 2840/10), aktów prawa miękkiego (w szczególności Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec(2024)2 z 2024 r. w sprawie SLAPP oraz Zaleceń Komisji Europejskiej 2022/758), jak również projektów ustaw (w tym obywatelski projekt brytyjskiej ustawy anty-SLAPPowej) i prawa anty-SLAPP z innych państw. Dodatkowo założenia poddawane są konsultacjom z przedstawicielami środowisk sędziowskich, adwokackich i prokuratorskich oraz przedstawicielami środowisk akademickich i ekspertami i ekspertkami, w tym z prof. Marcinem Dziurdą, dr Aleksandrą Gliszczyńską-Grabias, prof. Piotrem Kardasem, prof. Ewą Łętowską i prof. Wojciechem Sadurskim. Przedstawiony dokument jest pierwszą wstępną wersją wyników naszych dotychczasowych prac. Kolejna wersja propozycji kierunków zmian prawnych w celu wdrożenia dyrektywy zostanie opublikowana po czerwcu 2024 roku.

REKOMENDACJE

1. Sposób prac nad prawem anti-SLAPPowym

- 1.1. **Dyskusja nad rozwiązaniami mającymi przeciwdziałać SLAPPom powinna toczyć się w szerokim gronie**, obejmującym ekspertów i ekspertki prawne (przedstawicieli akademii i zawodów prawniczych), jak również osoby, które bezpośrednio doświadczyły SLAPPów lub są nie najbardziej narażone, czyli osoby zabierające głos w sprawach mających publiczne znaczenie. Grono to obejmuje w szczególności media i aktywistki, a także artystów, naukowców czy działaczy związkowych. Bez odpowiedniego udziału zainteresowanych osób wypracowane rozwiązania mogą nie uwzględniać rzeczywistego charakteru SLAPPów w Polsce.
- 1.2. **Prace nad implementacją Dyrektywy powinny rozpocząć się jak najwcześniej**, uwzględniając palący charakter tego problemu w Polsce – kraju o jednej z najwyższych liczb SLAPPów w Europie. To szczególne doświadczenie może jednocześnie stanowić podstawę do wypracowania odpowiednio silnego prawa, wyznaczającego standardy także dla innych państw.

2. Zakres prawa anti-SLAPPowego

- 2.1. **Prawo anti-SLAPPowe nie może być ograniczone do minimum wynikającego z Dyrektywy.** W polskich warunkach tak ograniczone prawo nie osiągnęłoby deklarowanego celu, tzn. nie zapewniłoby skutecznej ochrony przed abuzywnymi postępowaniami sądowymi zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej.
- 2.2. **Przepisy anti-SLAPPowe muszą mieć zastosowanie także do postępowań mających czysto krajowy (wewnętrzny) charakter.** Sprawy mające skutki transgraniczne stanowią tylko niewielką część SLAPPów w Polsce (a przy wąskiej interpretacji wymogu transgraniczności liczba takich spraw ma charakter wręcz marginalny).
- 2.3. **Rozwiązania anti-SLAPPowe nie mogą być ograniczone tylko do spraw cywilnych.** Powinny również odnosić się do spraw karnych i wykroczeniowych, ponieważ duża część SLAPPów w Polsce opiera się na tych przepisach prawa. Nie powinna również pomijać prawa administracyjnego, by uniknąć tworzenia luk w systemie ochrony, które mogłyby być wykorzystywane do działań zmierzających do stłumienia debaty publicznej.
- 2.4. **Zmiany prawne mające przeciwdziałać SLAPPom nie powinny ograniczać się tylko do kwestii proceduralnych, ale muszą obejmować także prawo materialne** – w szczególności odnosić się do przepisów prawa materialnego, które najczęściej są wykorzystywane do abuzywnych postępowań zmierzających do stłumienia debaty publicznej. Nawet przy odpowiednich gwarancjach proceduralnych, niektóre przepisy prawa materialnego mogą w dalszym ciągu wywołać silny efekt mrozący – tym bardziej, że ukształtowanie odpowiedniej praktyki stosowania nowych procedur często wymaga czasu.
- 2.5. **Do dalszego rozważenia pozostaje kwestia sposobu implementacji Dyrektywy, które może mieć zarówno postać nowelizacji obecnie obowiązujących przepisów lub przyjęcia oddzielnej ustawy.** Za regulacją w oddzielnej ustawie przemawiają argumenty odwołujące się do ochrony stabilności kodeksów i ich spójności; rozwiązanie to było już stosowane przez ustawodawcę krajowego w zakresie implementacji innych dyrektyw unijnych wpływających na regulacje procesowe.

3. Definicja SLAPPu

- 3.1. **SLAPP powinien być ustawowo zdefiniowany** – z uwagi na zasadę określoności prawa i dla ułatwienia stosowania gwarancji anty-SLAPPowych w praktyce.
- 3.2. **Definicja SLAPPu zawarta w dyrektywie stanowi dobry punkt wyjścia** – wymaga jednak pewnych modyfikacji, wynikających m.in. z dotychczasowej praktyki wykładni niektórych pojęć przez sądy polskie.
- 3.3. **Definicja SLAPPu powinna odnosić się do stanowiących nadużycie postępowań sądowych wymierzonych w różne formy zaangażowania w debatę publiczną, tj. związanych z korzystaniem z wolności słowa (w tym wolności artystycznej i naukowej), wolności zgromadzeń i wolności zrzeszania się.**
- 3.4. **Całkowita „bezzasadność” i tym bardziej „oczywista bezzasadność” nie powinny być elementem definicji SLAPPu.** Prawo powinno chronić przed postępowaniami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej zawsze, gdy mają one charakter nadużycia – niezależnie od tego, czy są one całkowicie lub oczywiście bezzasadne. Tym bardziej, że dotychczasowa praktyka sądowa wskazuje, że sądy w Polsce przyjmują niezwykle restrykcyjną interpretację zbliżonych pojęć – tak wąską, że jej przeniesienie do prawa anty-SLAPPowego mogłoby pozbawić go wszelkiego praktycznego znaczenia.
- 3.5. **Prawo powinno przewidywać otwarty i odpowiednio obszerny katalog przesłanek, których wystąpienie może wskazywać na to, że dane postępowanie ma charakter SLAPPu.** Katalog ten powinien obejmować okoliczności o różnym stopniu określoności – zarówno o charakterze bardziej ogólnym, jak i te mocniej dookreślone. Taka technika prawodawcza z jednej strony zapewniłaby odpowiednią elastyczność, pozwalającą stosować takie przepisy do różnych stanów faktycznych, a jednocześnie zapewniłaby praktyczne wytyczne, które ułatwiłyby stabilne stosowanie tych przepisów przez sądy. Warto w tym zakresie uwzględnić przesłanki wymieniane w innych aktach, w szczególności katalog wskazany w Zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy z 5 kwietnia 2024 r. o przeciwdziałaniu SLAPPom.

4. Wczesne zakończenie postępowania („wczesne oddalenie”)

- 4.1. **Instytucja wczesnego zakończenia postępowania mającego charakter SLAPPu („wczesnego oddalenia”) stanowi kluczowy środek ochrony przed takimi sprawami.**
- 4.2. **Żadna z obecnie istniejących instytucji na gruncie prawa cywilnego ani prawa karnego (czy wykroczeniowego) nie oferuje wystarczająco silnych gwarancji pozwalających na skuteczne kończenie postępowań o charakterze SLAPP.** Niezbędne są zmiany legislacyjne w tym zakresie.
- 4.3. **W obszarze prawa cywilnego, potrzebne jest wprowadzenie uproszczonego i przyspieszonego postępowania w przypadku stwierdzenia przez sąd, że dana sprawa może mieć charakter SLAPPu.** Procedura mogłaby być inicjowana zarówno **na wniosek strony, jak i z urzędu.** **Postępowanie dowodowe powinno być w takim przypadku istotnie ograniczone,** by zredukować czas trwania takiego postępowania i jego uciążliwość (należy rozważyć wyłączenie niektórych środków dowodowych lub ich subsydiarność). Jednocześnie niezbędne jest **zagwarantowanie powodowi prawa do bycia wysłuchanym** w takim postępowaniu. Rozstrzygnięcie w zakresie wczesnego zakończenia musi być **zaskarżalne dla obu stron.**
- 4.4. **W obszarze prawa karnego, instytucja wczesnego zakończenia postępowania mającego charakter SLAPP powinna mieć zbliżony kształt, dostosowany odpowiednio do charakteru procedury karnej.** Pomocnym punktem wyjścia może być istniejący mechanizm kierowania sprawy na posiedzenie w ramach wstępnej kontroli oskarżenia, gdy zachodzi potrzeba umorzenia postępowania – instytucja ta wymaga jednak dostosowania do spraw typu SLAPP.
- 4.5. **Niezależnie od rodzaju procedury, niezbędne jest wprowadzenie odwróconego ciężaru dowodu** – ciężar udowodnienia faktu, że sprawa nie ma charakteru SLAPPu, powinien ciążyć na stronie inicjującej postępowanie.

- 4.6. **Mechanizm wczesnego zakończenia postępowania nie powinien ograniczać się tylko do postępowań typu SLAPP, które są oczywiście bezzasadne.** Abuzywny charakter sprawy zmierzającej do stłumienia debaty publicznej powinien być wystarczającym powodem do zakończenia jej na wczesnym etapie. Dalszych analiz wymaga możliwość wprowadzenia pewnego rodzaju testu, zgodnie z którym wczesne oddalenie nie byłoby dopuszczalne, jeżeli osoba inicjująca postępowanie uprawdopodobni roszczenie i wykaże, że szkoda, którą dana osoba poniosła lub może ponieść w wyniku działania pozwanego (lub oskarżonego) jest na tyle poważna, że interes publiczny przemawiający za zezwoleniem na kontynuowanie postępowania przewyższa interes publiczny związany z wczesnym zakończeniem sprawy.

5. Środki zaradcze: kary, rekompensata, zwiększone koszty postępowania, publikacja orzeczenia

- 5.1. **Sąd musi mieć zapewnioną możliwość stosowania różnych rodzajów środków zaradczych w przypadku uznania, że postępowanie ma charakter SLAPPu.** Prawo powinno przewidywać możliwość nałożenia kary na osobę inicjującą SLAPP, możliwość zasądzenia rekompensaty od takiej osoby, możliwość włożenia na daną osobę obowiązku pełnego zwrotu kosztów procesu i możliwość nakazania danej osobie obowiązku publikacji orzeczenia sądowego (podania wyroku do publicznej wiadomości). Tylko odpowiednio szeroka gama możliwych środków pozwoli na dostosowanie sposobu reakcji adekwatnie do okoliczności danej sprawy.
- 5.2. **Sąd powinien móc nałożyć wskazane środki zaradcze w orzeczeniu kończącym postępowanie typu SLAPP, tzn. bez konieczności wszczynania odrębnego postępowania.** W przeciwnym razie na osobę dotkniętą SLAPPem będą nałożone niepotrzebne dodatkowe ciężary dochodzenia swoich praw. Jednocześnie rozwiązanie to nie powinno pozbawiać osoby dotkniętej SLAPPem możliwości korzystania z dodatkowych środków prawnych, wykraczających poza środki zaradcze zasądzone w orzeczeniu kończącym postępowanie typu SLAPP.
- 5.3. **Obecnie istniejące mechanizmy umożliwiające nałożenie kary na osobę nadużywającą uprawnień procesowych nie są wystarczające** – nie mają charakteru skutecznego, proporcjonalnego i odstrasżającego w kontekście SLAPPów. Należałoby rozważyć wprowadzenie możliwości nakładania kar, które przewidywałyby dopuszczalność większego zróżnicowania ich wysokości, w zależności od okoliczności danej sprawy. Dalszych analiz wymaga np. możliwość nakładania kar odniesionych do wielokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia lub odniesionych do ułamka całkowitego rocznego obrotu danej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, czy też do wielokrotności wysokości kosztów sądowych.
- 5.4. **Możliwość zasądzenia rekompensaty od osoby inicjującej SLAPP na rzecz osoby dotkniętej takim postępowaniem nie może ograniczać się tylko do odszkodowania w rozumieniu polskiego prawa** (jak mogłoby błędnie sugerować literalne odczytanie dyrektywy) – **musi obejmować co najmniej również zadośćuczynienie, czyli odnosić się zarówno do szkody majątkowej, jak i niemajątkowej.** Rozważenia wymaga również wprowadzenie w tym zakresie szczególnej instytucji rekompensaty, która nie odsyłałaby do instytucji odszkodowania i zadośćuczynienia w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale stanowiłaby autonomiczną formę sankcji odszkodowawczej (zgodnie z zasadą autonomicznej wykładni pojęć prawa unijnego).
- 5.5. Dalszych analiz wymaga również **mechanizm zapewnienia możliwości zasądzenia pełnych kosztów procesu**, w szczególności możliwości zasądzenia pełnych kosztów zastępstwa procesowego, wykraczających poza ograniczenia przewidziane w zakresie opłat za czynności adwokackie i za czynności radców prawnych, jak również formy ich miarkowania.

6. Zabezpieczenie

- 6.1. Niezbędne jest rozważenie sposobu zagwarantowania możliwości udzielenia zabezpieczenia na pokrycie szacunkowych kosztów postępowania i na poczet szacunkowej rekompensaty. W zakresie postępowania cywilnego, wskazane może być odwołanie do instytucji kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu.

7. Wykluczenie legitymacji czynnej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sprawach o ochronę dobrego imienia

- 7.1. **Prawo powinno wykluczać możliwość sądowego dochodzenia ochrony dobrego imienia przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.** Podmioty te z istoty powinny podlegać kontroli społecznej i dysponują wieloma innymi skutecznymi formami reakcji na wypowiedzi krytyczne niż wykorzystywanie środków publicznych do inicjowania postępowań sądowych przeciwko osobom zabierającym głos w sprawach mających publiczne znaczenie. Praktyka w Polsce pokazała, że podmioty te nierzadko wszczynają postępowania typu SLAPP. Tego rodzaju wykluczenie legitymacji czynnej wynika jednoznacznie z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyroki w sprawie 000 Memo p. Rosji z 15.03.2022 r. oraz w sprawie Novaya Gazeta i inni p. Rosji z 10.01.2023).

8. Rewizja przepisów prawa karnego wykorzystywanych do wszczynania postępowań typu SLAPP

- 8.1. **Sama zmiana procedur nie wystarczy do ochrony przed SLAPPami w sytuacji, w której nadal obowiązywać będą przepisy prawa karnego wywołujące istotny efekt mrozący dla debaty publicznej.** Niezbędne jest powiązanie zmian proceduralnych ze zmianami w prawie materialnym, obejmującymi uchylenie niektórych przepisów karnych lub zmianę ich brzmienia.
- 8.2. **W szczególności konieczna jest dekryminalizacja zniesławienia (wykreślenia art. 212 Kodeksu karnego).** Rozważenia wymaga, czy z dekryminalizacją zniesławienia powinno wiązać się ułatwienie cywilnoprawnego dochodzenia ochrony dobrego imienia, w szczególności wprowadzenie instytucji tzw. ślepego pozwu, gdy tożsamość osoby ingerującej w dobre imię jest nieznana.
- 8.3. **Wskazane jest także uchylenie lub modyfikacja innych przepisów prawa karnego niezgodnych z międzynarodowymi standardami ochrony wolności słowa,** takimi jak przepisy przyznające wzmocnioną ochronę czci przedstawicielom władzy publicznej (m.in. przestępstwo znieważenia prezydenta) czy przewidującymi sankcje karne za znieważanie symboli narodowych lub religijnych, niepowiązane z nawoływaniem do nienawiści (m.in. przestępstwo znieważenia znaku państwowego czy znieważenia przedmiotu czci religijnej).