

Spoštovana gospa

Mag. Andreja Kokalj

Državna sekretarka

Ministrstvo za pravosodje

Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana

gp.mp@gov.si

Ljubljana, 31. 1. 2025

Zadeva: Mnenje v zvezi s prvim predlogom Zakona o zaščitnih ukrepih zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja

Spoštovani,

zahvaljujemo se za vaš dopis z dne 10. 12. 2024 in posredovano delovno gradivo s prvim osnutkom Zakona o zaščitnih ukrepih zoper strateške tožbe za onemogočanje javnega udejstvovanja (v nadaljevanju 'predlog Zakona').

Za zakonsko ureditev področja »tožb SLAPP« si v Transparency International (TI) Slovenia prizadevamo že več let, zato smo bili veseli vašega zgodnjega povabila k vključujoči razpravi. Prav tako pozdravljamo prizadevanja vašega ministrstva za pravočasen prenos Direktive (EU) 2024/1069 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. aprila 2024 o zaščiti oseb, ki se udeležijo pri udeležbi javnosti, pred očitno neutemeljenimi tožbenimi zahtevki ali zlorabljenimi sodnimi postopki, v slovensko zakonodajo (v nadaljevanju 'Direktiva'). A ker Direktiva določa minimalne standarde na področju SLAPP, predstavlja njen prenos priložnost za oblikovanje domače zakonodaje v skladu z najboljšimi mednarodnimi praksami, ki bo presejala direktivo, zato vam v nadaljevanju posredujemo mnenje s pripombami glede predloga Zakona.

V zakonskem predlogu smo trenutno zaznali sledeča kritična področja:

1. Preozko področje uporabe

Iz 3. člena predloga izhaja, da se Zakon uporablja samo v postopkih civilnega prava. To je po našem mnenju nezadostno, saj je bilo po naših ugotovitvah 62 % tožb SLAPP zoper novinarje v letih 2015 - 2022 vloženi v okviru kazenskih postopkov in samo 16 % v okviru civilnih postopkov. Kazenski postopki pa imajo zaradi možnosti izreka zaporne kazni še bolj zastrašujoči učinek na toženo stranko kot civilni postopki, v katerih so kazni običajno manj restriktivne in vloga sodišč manjša. Področje uporabe je torej nujno razširiti vsaj še na področje kazenskih zadev, saj v nasprotnem primeru ostane ta del tožb SLAPP neopažen, upravičenci v teh postopkih pa brez podpornih in zaščitnih ukrepov. Hkrati nas

skrbi, da bi se trend naraščanja tovrstnih kazenskih postopkov lahko še okrepil, če bodo podporni in zaščitni ukrepi omejeni le na postopke civilnega prava, o katerih se bo (statistično) poročalo tudi mednarodnim opazovalcem (primarno Evropski komisiji).

Na sestanku na pobudo Društva novinarjev Slovenije dne 13. 1. 2025 sta predstavnika Direktorata za kaznovalno pravo in človekove pravice predlagala možnost, da bi se tožbe SLAPP, vložene v kazenskih postopkih, lahko uredile posebej, npr. v okviru Zakona o kazenskem postopku (ZKP). Takšne rešitve *a priori* ne zavračamo, a se sprašujemo, kdaj lahko pričakujemo predlog takšne ureditve in kakšni zaščitni ukrepi bodo na voljo morebitnim upravičencem po ZKP. Predlog Zakona namreč v poglavju II. (5. – 10. člen), definira nabor zaščitnih ukrepov (varščina, zgodnja zavrnitev, pomoč upravičencu, povrnitev stroškov postopka, denarna kazen), ki smo jim v TI Slovenia močno naklonjeni.

2. Potencialno preozek krog upravičencev

Direktiva gre zlasti v smeri zaščite novinarjev, ki so sicer najpogostejša tarča tožb SLAPP, a so pogoste tarče zlonamernih sodnih postopkov tudi predstavniki nevladnih organizacij, aktivisti (ne zgolj okoljski, kot je zavedeno v obrazložitvi člena (5. alineja)), akademiki, znanstveniki idr. Tarča tožbe SLAPP dejansko lahko postane vsaka fizična ali pravna oseba, ki v javnem interesu razkriva nepravilnosti ali zlorabe, čemur smo bili priča tudi v Sloveniji¹. V prvem odstavku 4. člena predloga Zakona je sicer navedeno, da so upravičenci fizične ali pravne osebe zasebnega prava, ki se javno udeležujejo. Hkrati pa 5. odstavek istega člena navaja domnevo o tem, da je *upravičenec po tem zakonu oseba, ki ima status novinarja po zakonu, ki ureja medije*.

Predlagamo, da se krog upravičencev jasno definira dovolj široko, da bodo prej omenjene potencialne tarče deležne predlaganih zaščitnih ukrepov v skladu s 5 – 10. členom. Predlagamo, da se 5. odstavek 4. člena odstrani ali vsaj preoblikuje, da bo iz njega bolj razvidno, da se z odstavkom ne omejuje kroga upravičencev zgolj na novinarje po zakonu, ki ureja medije, kar je sicer trenutno razvidno zgolj iz kasnejše obrazložitve odstavka člena.

3. Hitrost odločanja sodišč v primeru SLAPP tožb

Predlog Zakona v nekaterih določbah, na primer v šestem odstavku 6. člena določa, da mora sodišče o zaščitnih ukrepih odločiti "brez odlašanja." Medtem ko v TI Slovenia pozdravljamo uveljavitev varščine kot zaščitnega ukrepa in menimo, da bo imela

¹ Case Study - SLAPP in Slovenia: <https://www.antislapp.eu/curriculum-hub/slovenia-case-study>
Video - the Slovenian experience with SLAPP lawsuits: <https://www.antislapp.eu/curriculum-hub/video-the-slovenian-experience-with-slapp-lawsuits>

odvračajoč učinek za tožnike, ki želijo zlorabiti sodne postopke proti upravičencem, pa smo mnenja, da bi morala biti hitrost odločanja sodišč v ospredju Predloga Zakona in jasno uveljavljena tudi v drugih določbah, predvsem v 8. členu (zgodnja zavrnitev). Zgodnja zavrnitev je namreč eden najpomembnejših ukrepov, saj sta ravno vodenje in dolgotrajnost postopka najbolj znatna ukrepa, ki se ju poslužujejo SLAPP tožniki. Mnenja smo, da bi sodišče tudi o zgodnji zavrnitvi moralo odločati hitreje, kot je sedaj navedeno (tj. v 3 mesecih), saj je izkazovanje tožeče stranke v tem delu omejeno na "očitno" neutemeljenost postopka, kar ne predstavlja velikega bremena za tožečo stranko, kot bi ga imelo na primer izkazovanje verjetnosti uspeha v postopku.

4. Denarna kazen tožnikom in/ali njihovim zastopnikom

Pozdravljamo predlagane ukrepe za krepitev odvetniške integritete preko naloga plačila denarne kazni in poročanja Odvetniški zbornici. Iz 10. člena Predloga Zakona pa sedaj ni jasno, ali lahko sodišče naloži plačilo denarne kazni tako tožeči stranki kot njenemu odvetniku, in ali se omejitev na 10% vrednosti spora nanaša na tožečo stranko in njenega odvetnika skupaj.

5. Enotna kontaktna točka in pristojno ministrstvo

Predlog Zakona v 12. členu predvideva vzpostavitev enotne kontaktne točke, ki bo med drugim nudila dostop do informacij o razpoložljivih postopkovnih jamstvih in pravnih sredstvih ter podpornih ukrepih. Pri tem je zgolj definirano, da bo to nalogo opravljalo še nedoločeno pristojno ministrstvo.

V predlogu Zakona je v opombi 23 12. člena navedeno, da bo pristojno ministrstvo določeno v nadaljnjem postopku priprave in usklajevanja predloga Zakona. Na TI Slovenia smo izrazito mnenja, da je edino primerno pristojno ministrstvo v tem primeru Ministrstvo za pravosodje, prav zaradi širokega nabora upravičencev predvidenega v predlogu Zakona. Seznanjeni smo z odprto razpravo o možni pristojnosti Ministrstva za kulturo, ki pa ima omejeno pristojnost glede različnih skupin upravičencev.

Predlog Zakona tudi ne definira organizacijske oblike ali obsega enotne kontaktne točke. Glede na pretekle izkušnje z obstoječimi kontaktnimi točkami smo na TI Slovenia zaskrbljeni, da lahko po začetnem zagonu pride do nazadovanja področja, če enotna kontaktna točka pomeni npr. zgolj eno odgovornost od mnogih ene zaposlene osebe na pristojnem ministrstvu.

Hkrati predlog zakona v tej stopnji še ne opredeljuje podpornih ukrepov enotne kontaktne točke. Na TI Slovenia predlagamo, da se v členu podporne ukrepe našteje vsaj primeroma

(odprt seznam), podobno kot v Zakonu o zaščiti prijaviteljev (ZZPri). Pri tem spodbujamo, da se poleg pravne in finančne podpore resno razmisli tudi o nujenju psihološke pomoči (podobno kot za prijavitelje po ZZPri).

6. Poročanje o tožbah

13. člen predloga Zakona predvideva poročanje sodišč o pravnomočno končanem postopku (v anonimizirani obliki), v katerem je imela tožena stranka status upravičenca po tem zakonu, enotni kontaktni točki. V skladu z nadaljnjima členoma enotna kontaktna točka predloži zahtevane podatke Evropski komisiji. Predlagamo, da se zbirni podatki o SLAPP tožbah vključijo tudi v javno objavljeno letno poročilo Vrhovnega sodišča kot ločena kategorija. Menimo, da gre za dober pokazatelj stanja v demokratični družbi in kot tak zanimiv za spremljanje tudi s strani civilne družbe in javnosti.

Za sodelovanje se vam iskreno zahvaljujemo, veselimo se nadaljnje razprave o zakonskem predlogu in ostajamo na voljo za morebitna vprašanja.

S prijaznimi pozdravi,



Maruša Babnik
Vodja projektov
Transparency International Slovenia



Dagmar Šober
Vodja projektov
Transparency International Slovenia