



Rada
Evropské unie

Brusel 28. dubna 2022
(OR. en)

8529/22

**Interinstitucionální spis:
2022/0117(COD)**

**JUSTCIV 51
FREMP 82
AUDIO 35
JAI 546
CODEC 565**

NÁVRH

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	28. dubna 2022
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2022) 177 final
Předmět:	Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o ochraně osob, které se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategickými žalobami proti účasti veřejnosti“)

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 177 final.

Příloha: COM(2022) 177 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

**o ochraně osob, které se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými
nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategickými žalobami proti účasti
veřejnosti“)**

{SWD(2022) 117 final}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Zjevně neopodstatněná nebo zneužívající soudní řízení proti účasti veřejnosti (obecně označovaná také jako *strategické žaloby proti účasti veřejnosti*) jsou v Evropské unii novým, ale stále rozšířenějším jevem. Představují zvláště škodlivou formu obtěžování a zastrašování používanou proti těm, kdo se zapojují do ochrany veřejného zájmu. Jedná se o nepodložená nebo na nepřiměřených žalobách založená soudní řízení, zpravidla zahajovaná vlivnými jednotlivci, lobbistickými skupinami, společnostmi a státními orgány proti stranám, které v záležitosti veřejného zájmu vyjadřují kritiku nebo sdělují informace, jež jsou žalobcům nepohodlné. Účelem těchto řízení je cenzurovat, zastrašovat a umlčet kritiky tím, že budou zatíženi náklady na právní obranu, dokud neupustí od své kritiky nebo opačného názoru. Strategické žaloby proti účasti veřejnosti nejsou na rozdíl od běžných řízení zahajovány s cílem vykonat právo na přístup ke spravedlnosti a uspět v soudním řízení či dosáhnout nápravy. Jsou zahajovány spíše proto, aby zastrašily žalované a vyčerpaly jejich zdroje. Hlavním cílem je dosáhnout odrazujícího účinku, umlčet žalované a odradit je od toho, aby dále prováděli svou práci.

Osobami, proti nimž se strategické žaloby proti účasti veřejnosti obvykle podávají, jsou novináři a obránci lidských práv. Toto jednání rozšiřuje svůj dosah z jednotlivých osob na sdělovací prostředky a vydavatelství a také organizace občanské společnosti, například ty, které se věnují aktivismu v oblasti ochrany životního prostředí. Uvedené žaloby mohou být podávány také proti dalším osobám podílejícím se na účasti veřejnosti, a sice výzkumným a akademickým pracovníkům.

Zdravá a prosperující demokracie vyžaduje, aby se občané mohli aktivně účastnit veřejné diskuse bez neoprávněných zásahů orgánů veřejné moci nebo jiných vlivných zájmů. Pro zajištění smysluplné účasti musí mít občané přístup ke spolehlivým informacím, které jim umožní vytvářet si vlastní názory a uplatňovat vlastní úsudek ve veřejném prostoru, v němž lze svobodně vyjadřovat rozdílné názory.

Novináři mají zásadní roli při usnadňování veřejné diskuse a sdělování informací, názorů a myšlenek. Je třeba, aby svou činnost mohli vykonávat účinně, a tím zajistili, že občané budou mít v evropských demokraciích přístup k pluralitě názorů. Investigativní novináři hrají klíčovou roli v boji proti organizovanému zločinu, korupci a extremismu. Je zapotřebí důkladného systému záruk, který by jim umožnil, aby plnili svou stěžejní roli strážců ve věcech legitimního veřejného zájmu. Jejich práce s sebou nese obzvláště vysoká rizika a oni sami zažívají rostoucí množství útoků a obtěžování. Obránci lidských práv zastávají zásadní roli při prosazování základních práv, demokratických hodnot, sociálního začleňování, ochrany životního prostředí a právního státu. Měli by mít možnost se aktivně účastnit veřejného života a nahlas se vyjadřovat k politickým záležitostem a v rámci rozhodovacích procesů, bez obav ze zastrašování.

Nerovnováha sil mezi stranami, kdy žalobce má silnější pozici než žalovaný – například finančně nebo politicky –, je často typickým znakem strategických žalob proti účasti veřejnosti. Není tomu tak sice vždy, ale když k takové nerovnováze sil dojde, významně to přispěje k potenciálu strategických žalob proti účasti veřejnosti vyvolat nepříznivé následky pro osoby, proti nimž se tyto žaloby podávají, což vede k odrazujícím účinkům na veřejnou diskusi. Strategické žaloby proti účasti veřejnosti mohou mít odrazující účinek také na další osoby, proti nimž by mohly být podány a které se mohou rozhodnout neuplatnit své právo na zjišťování a podávání informací v otázkách veřejného zájmu. Vzniká tím riziko autocenzury.

Strategické žaloby proti účasti veřejnosti představují zneužití soudního řízení a zbytečně zatěžují soudy. Subjekty a jednotlivci, kteří strategické žaloby proti účasti veřejnosti iniciují, mohou své nároky zakládat na různých důvodech. Nařčení často souvisejí s pomluvou, ale týkají se také porušení jiných pravidel či práv (např. zákonů na ochranu údajů nebo soukromí). Často jsou kombinována s nároky na náhradu škod / nároky z protiprávního jednání, v některých případech pak se soudními příkazy (které zakazují, nebo alespoň pozpůsobují zveřejnění).

Rozšíření strategických žalob proti účasti veřejnosti bylo v některých členských státech v rámci zpráv o právním státu za roky 2020 a 2021 označeno za záležitost vzbuzující vážné obavy.

Platforma Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů¹ rovněž informuje o rostoucím počtu varovných signálů upozorňujících na závažné hrozby pro bezpečnost novinářů a svobodu sdělovacích prostředků v Evropě, včetně mnoha případů soudního zastrahování. Výroční zpráva partnerských sdružení platformy Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů za rok 2021 poukazuje na významný nárůst varování souvisejících se strategickými žalobami proti účasti veřejnosti, zaznamenaných v roce 2020, oproti předchozímu roku, a to jak v počtu varování, tak jurisdikcí dotčených členských států Rady Evropy². Z širšího pohledu ukazují informace shromážděné evropským nástrojem pro sledování plurality sdělovacích prostředků³ rovněž zhoršení pracovních podmínek novinářů. V rámci mechanismu nazvaného „Media Freedom Rapid Response“ (MFRR) (rychlá reakce na porušování svobody sdělovacích prostředků) bylo v roce 2021 během dvanácti měsíců zdokumentováno ve 24 členských státech EU 439 varování, včetně strategických žalob proti účasti veřejnosti (přičemž bylo napadeno 778 osob či subjektů se vztahem ke sdělovacím prostředkům).⁴

Ačkoliv je k dispozici více údajů o hrozbách strategických žalob proti účasti veřejnosti vedených proti novinářům a obráncům lidských práv, další subjekty podílející se na účasti veřejnosti, jako jsou aktivisté odborových organizací a akademičtí pracovníci, čelí podobným problémům. O tom padla zmínka v řadě příspěvků občanské společnosti obdržených v otevřené veřejné konzultaci.

¹ Platforma Rady Evropy od roku 2015 usnadňuje sestavení a šíření informací o závažných problémech, které se týkají svobody sdělovacích prostředků a bezpečnosti novinářů v členských státech Rady Evropy. Přispívající partnerské organizace – přizvané mezinárodní nevládní organizace a sdružení novinářů – vydávají varování o porušování svobody sdělovacích prostředků a zveřejňují výroční zprávy o situaci v oblasti svobody sdělovacích prostředků a bezpečnosti novinářů v Evropě. Očekává se, že členské státy Rady Evropy budou jednat a tyto záležitosti řešit a že budou platformu informovat o krocích učiněných v reakci na tato varování. Nízká míra reakce členských států Rady Evropy, mezi něž patří členské státy EU, svědčí o potřebě dalších kroků. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² V roce 2021 bylo [Platformou Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom), zveřejněno 282 varování, včetně několika případů týkajících se soudního zastrahování, tj. oportunistického, svévolného nebo šikanózního využívání právních předpisů, včetně právních předpisů, které se týkají pomluvy, národní bezpečnosti, výtržnictví nebo boje proti terorismu a extremismu. Výroční zpráva partnerských organizací Platformy Rady Evropy pro podporu ochrany žurnalistiky a bezpečnosti novinářů za rok 2021 uvedla nárůst v roce 2020 oproti předchozímu roku, a to jak v počtu varování, tak v počtu jurisdikcí dotčených členských států Rady Evropy – [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

³ <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor>

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf> Samostatný informační přehled poskytuje údaje týkající se 27 členských států EU. https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

Mnoho strategických žalob proti účasti veřejnosti se objevuje v domácím kontextu a neobsahuje mezinárodní prvek. Strategické žaloby proti účasti veřejnosti jsou nicméně často přeshraniční povahy, a pokud je mezinárodní prvek přítomen, přinášejí navíc další úroveň složitosti a nákladů a mají ještě nepříznivější důsledky pro žalované. Dostupnost mediálního obsahu online napříč jurisdikcemi může vést ke snahám využívat spekulativního výběru soudní příslušnosti (tzv. „forum shopping“) a k bránění účinnému přístupu ke spravedlnosti a justiční spolupráci. Žalovaní mohou čelit několika soudním řízením současně a v různých jurisdikcích. Jev spekulativního výběru soudní příslušnosti (nebo využití nejvýhodnější právní ochrany před urážkou na cti, tzv. „libel tourism“) představuje prvek, který tento problém zhoršuje, a některé jurisdikce jsou vnímány jako příznivější pro žalobce. Tento účinek je ještě silnější, pokud jsou strategické žaloby proti účasti veřejnosti podávány mimo Evropskou unii.

Cíl návrhu

Tento návrh je jedním z opatření evropského akčního plánu pro demokracii, jenž má za cíl posílit pluralitu a svobodu sdělovacích prostředků v Evropské unii. Tato iniciativa zahrnuje také obránce lidských práv, kteří v našich demokraciích hrají klíčovou roli a jsou také stále více zranitelní vůči těmto škodlivým formám obtěžování.

Záměrem návrhu je chránit osoby, proti nimž se strategické žaloby proti účasti veřejnosti podávají, a zabránit, aby se tento jev v EU dále šířil. V současné době žádný členský stát nemá konkrétní záruky proti těmto řízením a pouze několik málo států v současnosti zavedení konkrétních záruk zvažuje. Rovněž neexistují žádná pravidla platná pro celou EU, která by se strategickými žalobami proti účasti veřejnosti zabývala. Návrh vytvořením jednotného unijního chápání toho, co představuje strategickou žalobu proti účasti veřejnosti, a dále zavedením procesních záruk usiluje o to, aby byly soudům poskytnuty účinné prostředky k řešení strategických žalob proti účasti veřejnosti a osobám, proti nimž se tyto žaloby podávají, pak prostředky k obraně.

Navrhované procesní záruky se použijí ve věcech s mezinárodním prvkem. Jak bylo zdůrazněno výše, přeshraniční rozměr případů strategických žalob proti účasti veřejnosti zvyšuje složitost a zhoršuje problémy, jimž žalovaní čelí. Dalším cílem návrhu je ochrana občanů EU a občanské společnosti před strategickými žalobami proti účasti veřejnosti podávanými v třetích zemích.

Doporučení Komise o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategické žaloby proti účasti veřejnosti“)

Tento návrh směrnice a doporučení Komise o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategické žaloby proti účasti veřejnosti“)⁵, přijaté současně, se doplňují a jsou vzájemně v plném souladu.

Doporučení vyzývá členské státy, aby přezkoumaly vnitrostátní situaci s cílem zajistit, že jejich platné právní rámce poskytují záruky nezbytné k řešení strategických žalob proti účasti veřejnosti v plném souladu se základními právy, včetně práva na svobodu projevu, práva na přístup ke spravedlnosti a práva na ochranu osobních údajů a demokratických hodnot. Členské státy se rovněž vyzývají, aby do svých vnitrostátních právních předpisů zařadily pro domácí případy podobné záruky, jako jsou ty obsažené v unijních nástrojích, které se zaměřují na řešení zjevně neopodstatněných nebo zneužívajících případů v občanskoprávních věcech s

⁵ C(2022)2428, 27.4.2022

mezinárodním prvkem. Členským státům se mimo jiné doporučuje, aby zrušily tresty ukládající odnětí svobody v případech pomluvy a aby při řešení těchto případů upřednostňovaly využití správního či občanského práva před právem trestním za předpokladu, že příslušná ustanovení mají nižší represivní účinek a že správní předpisy vylučují veškeré formy zbavení osobní svobody.

Doporučení rovněž pokrývá aspekty související se vzděláváním právníků a osob, proti nimž mohou být taková řízení vedena, za účelem zlepšení jejich znalostí a dovedností tak, aby strategické žaloby proti účasti veřejnosti účinně řešili, dále se zvyšováním informovanosti, jehož cílem je zejména umožnit novinářům a obráncům lidských práv, aby dokázali rozpoznat, že čelí strategické žalobě proti účasti veřejnosti, s podporou osob, proti nimž se tyto žaloby podávají (např. formou finanční nebo právní pomoci), a se systematictější monitorováním a shromažďováním údajů.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Evropský akční plán pro demokracii

Komise dne 3. prosince 2020 vydala evropský akční plán pro demokracii,⁶ který oznámil soubor opatření k posílení svobody a plurality sdělovacích prostředků, včetně iniciativy týkající se strategických žalob proti účasti veřejnosti a doporučení k bezpečnosti novinářů zmíněného níže. Uvedený akční plán představuje zastřešující iniciativu zaměřenou na posílení postavení občanů a budování odolnějších demokracií v celé EU.

Doporučení o zajištění ochrany, bezpečnosti a posílení postavení novinářů a dalších pracovníků sdělovacích prostředků v Evropské unii

Jak zdůrazňuje evropský akční plán pro demokracii, strategické žaloby proti účasti veřejnosti jsou často využívány v kombinaci s hrozbami vůči fyzické bezpečnosti novinářů. Dne 16. září 2021 Komise přijala Doporučení o zajištění ochrany, bezpečnosti a posílení postavení novinářů a dalších pracovníků sdělovacích prostředků v Evropské unii.⁷

Cílem uvedeného doporučení je zajistit všem pracovníkům sdělovacích prostředků bezpečnější pracovní podmínky, aby nebyli vystaveni strachu a zastrašování, ať už online, nebo offline. Stanoví opatření, kterými mají členské státy zlepšit bezpečnost novinářů. Vyzývá také k vytvoření nezávislých vnitrostátních podpůrných služeb, včetně asistenčních linek, právního poradenství, psychologické podpory a útočiště pro novináře a pracovníky sdělovacích prostředků, kteří čelí ohrožení. Požaduje rovněž zvýšenou ochranu novinářů během demonstrací, větší bezpečnost na internetu a zvláštní podporu pro novinářky.

Strategie pro posílení uplatňování Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)

Tento návrh doplňuje strategii na posílení uplatňování Listiny základních práv EU⁸, přijatou dne 2. prosince 2020, a je s ní v plném souladu. Strategie uznává, že organizace občanské společnosti a obránci lidských práv mají zásadní význam pro zdravou demokracii a společnost, kde lidé mohou požívat svých základních práv. Stanoví proto opatření mimo jiné za účelem podpory a ochrany organizací občanské společnosti a obránců lidských práv. Strategie zejména uznává, že tyto subjekty v některých členských státech čelí výzvám, které zahrnují očerňující kampaně, fyzické a slovní útoky, zastrašování a obtěžování prostřednictvím strategických žalob proti účasti veřejnosti.

⁶ COM(2020) 790 final, ze dne 3. prosince 2020.

⁷ C(2021) 6650 final ze dne 16. září 2021.

⁸ COM(2020) 711 final ze dne 2. prosince 2020.

Ve strategii Komise vyzvala členské státy, aby podporovaly příznivé a bezpečné prostředí pro organizace občanské společnosti a obránce lidských práv ve své zemi, a to i na místní úrovni.

Tento návrh vytváří další stavební kámen k posílení základních práv v Evropské unii a podporuje jeden z cílů strategie.

Zprávy o právním státu

Zprávy Komise o právním státu za roky 2020⁹ a 2021¹⁰ poskytují důkazy o výskytu strategických žalob proti účasti veřejnosti v Evropské unii. Zprávy zdůrazňují, že novináři a obránci lidských práv v řadě členských států v souvislosti se svým publikováním a svou činností stále více čelí hrozbám a útokům (fyzickým i online), a to v různých formách včetně využívání strategických žalob proti účasti veřejnosti.

Směrnice o ochraně oznamovatelů

Ochrana již poskytovaná směrnicí o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie,¹¹ není tímto návrhem dotčena a návrh je s ní v plném souladu. Účinná ochrana oznamovatelů před odvetnými opatřeními je zásadní jednak pro obranu veřejného zájmu, jednak pro ochranu úlohy sdělovacích prostředků jakožto strážců v demokratických společnostech, neboť oznamovatelé jsou často důležitým zdrojem investigativní žurnalistiky. Směrnice (EU) 2019/1937 poskytuje důkladnou ochranu osobám, které oznamují porušení práva Unie, před všemi formami odvetných opatření, uvnitř i vně prostředí souvisejícího s jejich prací, včetně odvetných opatření prostřednictvím řízení, jako jsou ta týkající se pomluvy, porušení důvěrnosti a ochrany osobních údajů. V situacích spadajících do působnosti tohoto návrhu i do působnosti směrnice (EU) 2019/1937 by se měla uplatnit ochrana poskytovaná oběma akty.

Akční plán EU pro lidská práva a demokracii na období 2020–2024

Akční plán¹² přispívá k bezpečnosti a ochraně novinářů a pracovníků ve sdělovacích prostředcích po celém světě, a to rovněž tím, že působí ve prospěch prostředí umožňujícího svobodu projevu a odsuzuje útoky a další formy obtěžování a zastrašování, probíhající online i offline. Zabývá se specifickými hrozbami, jimž čelí novinářky, zajišťuje, že těm, které jsou obtěžovány, zastrašovány nebo jimž je vyhrožováno, se dostane pomoci prostřednictvím ochranných mechanismů EU pro obránce lidských práv, a dále podporuje iniciativy v oblasti sdělovacích prostředků. Vyzývá státní orgány, aby tomuto násilí zabránily a odsoudily jej a aby přijaly účinná opatření k ukončení beztrestnosti.

Ochrana novinářů a obránců lidských práv je jádrem vnější činnosti EU v oblasti lidských práv a demokracie v souladu s akčním plánem. Tento návrh je v součinnosti s velkým úsilím, které v tomto ohledu vyvíjí EU po celém světě, a poskytne dodatečný impuls pro další cílenou

⁹ COM(2020) 580 final – sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem Zpráva o právním státu 2020 – Stav právního státu v Evropské unii. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>

¹⁰ COM(2021) 700 final – sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem Zpráva o právním státu 2021 – Stav právního státu v Evropské unii. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17).

¹² Společné sdělení Evropskému parlamentu a Radě, Akční plán EU pro lidská práva a demokracii na období 2020–2024, JOIN(2020) 5 final.

podporu ve prospěch obránců lidských práv a novinářů, kteří čelí strategickým žalobám proti účasti veřejnosti.

Obecné zásady EU v oblasti lidských práv ohledně svobody projevu online a offline

Zásady¹³ konkrétně uvádějí, že EU bude vyvíjet činnost proti svévolným útokům, nevybíravému zneužívání trestních a občanskoprávních řízení, pomlouvačným kampaním a nadměrným omezováním novinářů, mediálních aktérů, nevládních organizací a osobností sociálních médií, jež mají za cíl zabránit těmto sdružením a jednotlivcům ve svobodném výkonu práva na svobodu projevu.

Aarhuská úmluva

Unie a její členské státy jsou smluvními stranami Úmluvy Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK OSN) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)¹⁴, přičemž každá strana má podle uvedené úmluvy svou vlastní i sdílenou odpovědnost a povinnost. Ustanovení čl. 3 odst. 8 uvedené úmluvy od každé smluvní strany vyžaduje, aby zajistila, že osoby uplatňující svá práva v souladu s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Začlenění obránců životního prostředí do působnosti tohoto návrhu přispívá k provádění tohoto mezinárodního závazku, který na sebe Unie vzala.

Sdělení o boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí

Ve svém sdělení přijatém dne 15. prosince 2021 se Komise zavázala, že návrh právních předpisů proti zneužívajícím soudním sporům zaměřeným proti novinářům a obráncům práv bude zahrnovat obránce životního prostředí¹⁵.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Právním základem tohoto návrhu je čl. 81 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, který je obecným právním základem justiční spolupráce v občanských věcech s mezinárodním prvkem. Konkrétněji je právním základem čl. 81 odst. 2 písm. f) Smlouvy o fungování Evropské unie, který zmocňuje Evropský parlament a Radu k přijetí opatření, která mají za cíl zajistit „odstraňování překážek řádného průběhu občanskoprávního řízení, v případě potřeby podporou slučitelnosti úpravy občanskoprávního řízení v členských státech“. Jelikož strategické žaloby proti účasti veřejnosti představují překážku řádného průběhu občanskoprávních řízení, Unii z tohoto důvodu přísluší přijímat právní předpisy v občanských věcech s mezinárodním prvkem. Strategické žaloby proti účasti veřejnosti jsou zneužitím občanskoprávních řízení, neboť jejich cílem není přístup ke spravedlnosti, nýbrž obtěžování a umlčování žalovaných. Dlouhá řízení současně vytvářejí další zátěž pro vnitrostátní soudní systémy.

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9647-2014-INIT/cs/pdf>

¹⁴ Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 1).

¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o zintenzivnění boje proti trestné činnosti proti životnímu prostředí, COM(2021) 814 final, 15. 12. 2021.

Pravidla týkající se rozhodnutí soudů třetích zemí, obsažená v kapitole V, vycházejí rovněž z čl. 81 odst. 2 písm. f), jelikož souvisejí s hlavním účelem tohoto návrhu. Zajišťují účinnost pravidel tohoto návrhu směřujících proti zjevně neopodstatněným nebo zneužívajícím soudním řízením vůči účasti veřejnosti tím, že zabraňují zahajování těchto řízení u soudů třetích zemí.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Strategické žaloby proti účasti veřejnosti se objevují v mnoha členských státech a stávají se problémem pro celou EU. Zároveň žádný členský stát v současné době proti strategickým žalobám proti účasti veřejnosti neposkytuje konkrétní záruky¹⁶. Přestože v závislosti na vnitrostátních právních předpisech lze některé stávající obecné záruky proti strategickým žalobám proti účasti veřejnosti použít, tyto obecné záruky se mezi členskými státy podstatně liší a jejich účinnost při řešení těchto žalob je omezená. Současné rozdíly ve vnitrostátních procesních předpisech navíc znamenají riziko častějšího využívání spekulativního výběru soudní příslušnosti a zahajování několika soudních řízení v různých jurisdikcích v rámci EU. Údaje svědčí o tom, že vnitrostátní občanské procesní právo není vždy dobře vybaveno pro řešení dalších komplikací vzešlých z řízení s mezinárodním prvkem¹⁷. Rozdíly ve vnitrostátních předpisech také způsobují, že je značně nepravděpodobné, aby členské státy jednající samostatně vůči tomuto jevu účinně zasáhly nebo dokázaly zajistit celkovou soudržnost těchto pravidel napříč členskými státy, a tím zajistily stejně vysoký standard ochrany napříč Unií.

Za účelem řešení těchto rizik a s cílem zabránit zatěžování vnitrostátních soudů množstvím a délkou zneužívajících soudních řízení se jeví jako nezbytné stanovit minimální standardy a zajistit slučitelnost pravidel pro občanskoprávní řízení použitelných v členských státech vůči strategickým žalobám proti účasti veřejnosti. Činnost na úrovni EU pomáhá důsledně bojovat proti výskytu a nárůstu počtu strategických žalob proti účasti veřejnosti v celé EU a zajistit sbližování přístupů členských států k tomuto jevu¹⁸.

Činnost EU by představovala přidanou hodnotu také tím, že by se stanovily záruky pro efektivní řešení strategických žalob proti účasti veřejnosti podaných ve třetích zemích. Také k boji proti strategickým žalobám proti účasti veřejnosti podaným ve třetích zemích jsou třeba společná opatření členských států, protože žalobci by se jinak mohli pokusit o využití výhod plynoucích z rozdílů mezi systémy členských států a domáhat se uznávání a výkonu rozsudků třetích zemí ve věci strategických žalob proti účasti veřejnosti tam, kde jich lze snáze dosáhnout.

¹⁶ Irsko, Litva a Malta právní předpisy k řešení tohoto problému navrhly nebo jejich návrh zvažují.

¹⁷ Evropská komise, Generální ředitelství pro spravedlnost a spotřebitele, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G., et al., *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* (Hodnotící studie vnitrostátních procesních předpisů a postupů z hlediska jejich vlivu na volný pohyb soudních rozhodnutí a na rovnocennost a účinnost procesní ochrany spotřebitelů podle spotřebitelského práva EU: oblast 1: vzájemná důvěra a volný pohyb soudních rozhodnutí), Úřad pro publikace, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491_s_31.

¹⁸ Několik členských států (Irsko, Litva a Malta) v současné době vyhodnocují potřebu ochrany před strategickými žalobami proti účasti veřejnosti.

Návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, neboť navrhuje pouze cílené záruky a omezuje legislativní kroky na ty, které jsou zcela nezbytné k dosažení toho, čeho členské státy nemohou docílit samostatně.

- **Proporcionalita**

Opatření na úrovni EU by měla být cílená a omezit se na to, co je nezbytné k zajištění soudržnosti přístupů v členských státech v souvislosti s přeshraničními případy. Návrh je koncipován tak, aby respektoval zásadu proporcionality. To je důvod, proč jsou navrhovány jen přesně cílené procesní záruky. Ty jsou navrženy tak, aby poskytovaly pouze to, co je nezbytné pro zajištění lepšího průběhu občanskoprávních řízení s mezinárodním prvkem v případech strategických žalob proti účasti veřejnosti, jež představují závažnou hrozbu pro demokracii a právní stát v Evropě.

Příkladem proporcionality je také skutečnost, že mnoho prvků zaměřených na řešení strategických žalob proti účasti veřejnosti bude stanoveno jako nelegislativní opatření v doporučení, nikoli legislativními kroky.

- **Volba nástroje**

Zvoleným právním nástrojem je směrnice, která stanoví závazné a soudržné procesní záruky v členských státech. Zamezí se tak stávajícím rozdílům v zárukách mezi členskými státy, u nichž hrozí, že povedou k přeshraničnímu využívání spekulativního výběru soudní příslušnosti. Volba směrnice zároveň umožní, aby členské státy přizpůsobily konkrétní procesní záruky svému vnitrostátnímu občanskému a procesnímu právu, které se mezi členskými státy stále významně liší.

Směrnice bude doplněna nelegislativním nástrojem (doporučením). Tato úprava poskytne účinnou kombinaci legislativního a nelegislativního opatření.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

V rámci konzultací se zúčastněnými stranami byly získány podněty a komentáře od široké škály klíčových zúčastněných stran zastupujících občany EU a občany zemí mimo EU, vnitrostátní orgány, právníky, například soudce, akademické pracovníky, výzkumné instituce, nevládní organizace a další příslušné zájmové skupiny.

Konzultace zahrnovaly orientační technickou diskusi pracovní skupiny, která proběhla v březnu 2021 s vybraným počtem účastníků, mezi nimiž byly čtyři osoby, proti nimž byly strategické žaloby proti účasti veřejnosti podány a které souhlasily s tím, že se podělí o svou osobní zkušenost, poskytnou užitečné poznatky o těchto žalobách a byly nápomocny v předběžné přípravné fázi.

Otevřená veřejná konzultace¹⁹ shromáždila v období od 4. října 2021 do 10. ledna 2022 názory občanů, novinářů, členských států, nevládních organizací, občanské společnosti, soudců, právníků a dalších zúčastněných stran o strategických žalobách proti účasti veřejnosti a ohledně toho, jaká opatření by měla být přijata k jejich řešení v EU.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_cs

Cílená konzultace se soudci z členských států vedená od 12. listopadu 2021 do 10. ledna 2022²⁰ prostřednictvím Evropské soudní sítě pro občanské a obchodní věci usilovala o podrobnější zpětnou vazbu k rozpoznávání strategických žalob proti účasti veřejnosti, potenciálním procesním nedostatkům, již existujícím (avšak na tyto žaloby nezaměřeným) vnitrostátním prostředkům nápravy, informovanosti soudců o strategických žalobách proti účasti veřejnosti a potřebám soudců v oblasti vzdělávání.

Technická schůzka s odborníky z členských států v říjnu 2021 shromáždila poznatky o názorech členských států (a to i od nezávislých subjektů a orgánů členských států) o tom, zda a jaký druh opatření na unijní úrovni by byl proti strategickým žalobám proti účasti veřejnosti zapotřebí, jaká soudní ochrana (pokud existuje a zda je obecná, či specifická) a jaký druh podpory mají osoby, proti nimž se tyto žaloby podávají, v současnosti k dispozici na vnitrostátní úrovni.

Pracovní setkání s vybranými zúčastněnými stranami v listopadu 2021 poskytlo prostor pro diskusi o rozsahu strategických žalob proti účasti veřejnosti, byly na něm shromážděny informace, proběhla diskuse a prověřovala se možná řešení.

Přípravná činnost Komise zohlednila důkazy shromážděné Evropským parlamentem během přípravy jeho zprávy, kterou v této věci přijal z vlastního podnětu na konci roku 2021.

Zpětná vazba od zúčastněných stran, zejména v rámci otevřené veřejné konzultace a na schůzce zúčastněných stran, ukázala, že legislativní i nelegislativní opatření proti strategickým žalobám proti účasti veřejnosti na úrovni EU mají silnou podporu. Organizace působící napříč EU uvedly, že strategické žaloby proti účasti veřejnosti jsou v EU na vzestupu, a to včetně věcí s mezinárodním prvkem. Názory vyjádřené ve veřejné konzultaci rovněž zdůraznily důležitost vzdělávání a zvyšování informovanosti ohledně strategických žalob proti účasti veřejnosti, přínosy shromažďování údajů a potřebu řádného monitorování těchto žalob.

Zpětná vazba získaná prostřednictvím veřejné konzultace a schůzky zúčastněných stran také poskytla důležité důkazy o tomto jevu v EU, které zohlednil pracovní dokument útvarů Komise²¹ připojený k tomuto návrhu.

Většina členských států dala najevo podporu unijním opatřením vůči strategickým žalobám proti účasti veřejnosti, přičemž upozornila na potřebu chránit svobodu projevu a informací a svobodu sdělovacích prostředků, a to za současného zachování rovnováhy mezi ochrannými opatřeními proti těmto žalobám a přístupem ke spravedlnosti. Některé členské státy poukázaly na nedostatek důkazů k případům strategických žalob proti účasti veřejnosti (zejména k těm s mezinárodním prvkem) jakožto jevu vzbuzujícímu v jejich zemi obavy.

Cílená konzultace se soudci z členských států odhalila, že v členských státech respondentů neexistuje právní definice strategické žaloby proti účasti veřejnosti ani systém specifických záruk proti těmto žalobám, přestože některé stávající vnitrostátní obecné záruky mohou být v případech strategických žalob proti účasti veřejnosti v zásadě využity.

Evropský parlament přijal dne 11. listopadu 2021 z vlastní iniciativy zprávu o strategických žalobách proti účasti veřejnosti²², v níž vyzývá Komisi, aby předložila komplexní balíček opatření proti těmto žalobám, včetně právních předpisů.

²⁰ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP

²¹ SWD(2022)117, 27.4.2022.

Komise rovněž zadala vypracování studií zaměřených na lepší pochopení tohoto jevu v EU a první mapování situace v členských zemích. Toto první mapování poskytlo poznatky o strategických žalobách proti účasti veřejnosti a faktorech, které je způsobují.²³ Druhá studie byla hlubší komparativní studií, která detailně hodnotila současný vývoj v členských státech.²⁴

- **Získání a využití výsledků odborných konzultací**

Za účelem přípravy iniciativy týkající se strategických žalob proti účasti veřejnosti Komise v roce 2021 zřídila expertní skupinu²⁵. Skupina byla složena z akademických pracovníků, právníků a zástupců sdělovacích prostředků a občanské společnosti. Úkolem skupiny je poskytnout právní odborné poznatky ke strategickým žalobám proti účasti veřejnosti, působit na úrovni EU jako platforma pro výměnu osvědčených postupů a znalostí a pokud možno pomáhat osobám, proti nimž se strategické žaloby proti účasti veřejnosti podávají. V rámci expertní skupiny byla na podzim 2021 vytvořena zvláštní legislativní podskupina, jejímž účelem je pomáhat Komisi při přípravě legislativního návrhu.

- **Pracovní dokument útvarů Komise**

K tomuto návrhu je připojen pracovní dokument útvarů Komise²⁶, který předkládá odůvodnění, analýzu a doklady, dostupné jakožto základ návrhu. Jelikož tento návrh stanoví cílené procesní záruky a nezpůsobí významné vyčíslitelné náklady, není k němu přiloženo žádné posouzení dopadů. Naopak vnitrostátním soudům poskytně lépe uzpůsobené prostředky k zastavení pokusů zneužít soudní řízení a zabránit souvisejícím nákladům, které toto zneužití může přinést soudnímu systému. Jelikož strategické žaloby proti účasti veřejnosti ohrožují základní práva na svobodu projevu a svobodu informací, je navíc kriticky důležité přijmout důrazná a rychlá opatření s cílem zabránit, aby se tento škodlivý jev, který se objevil poměrně nedávno, ale vyskytuje se stále více, v EU dále šířil.

- **Základní práva**

Návrh podporuje ochranu základních práv v Evropské unii. Novináři, obránci lidských práv a další cílové skupiny, které mají prospěch z navrhovaných procesních záruk, hrají v evropských demokraciích důležitou úlohu, zejména tím, že podporují veřejnou diskusi, základní práva, demokratické hodnoty, sociální začleňování, ochranu životního prostředí a právní stát. Procesní právo je zároveň klíčové pro zaručení účinnosti základních práv v souladu s Listinou.

Právo na svobodu projevu a informací, jak jej stanoví článek 11 Listiny, zahrnuje právo zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice. Ačkoliv se nejedná o absolutní právo, všechna jeho omezení musí být stanovena zákonem, musí respektovat podstatu tohoto práva a lze je přijmout pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého (čl. 52 odst. 1 Listiny).

²² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2021 o posílení demokracie a svobody a plurality sdělovacích prostředků v EU: nevhodné využívání občanskoprávních a trestněprávních žalob k umlčení novinářů, nevládních organizací a občanské společnosti (2021/2036(INI))

²³ Dostupné na adrese https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

²⁴ https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en

²⁵ [Expertní skupina](#) proti strategickým žalobám proti účasti veřejnosti.

²⁶ SWD(2022)117, 27.4.2022.

Současně návrh zajišťuje rovnováhu mezi přístupem ke spravedlnosti zaručenému v článku 47 Listiny a také právy na ochranu osobnosti/soukromí dle článků 7 a 8 Listiny na jedné straně a ochranou svobody projevu a informací na straně druhé. Procesní záruky jsou přesně cílené a ponechávají soudu dostatečný prostor pro uvážení v jednotlivých případech, aby byla udržována jemná rovnováha mezi urychleným zamítnutím zjevně neopodstatněných žalob a účinným přístupem ke spravedlnosti.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh nebude mít důsledky pro rozpočet Evropské unie.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Komise usnadní provádění směrnice v členských státech tím, že poskytne pomoc při provedení ve vnitrostátním právu, aby v členských státech bylo zajištěno snadné provedení, uspořádá nejméně jeden workshop o provádění ve vnitrostátním právu a zorganizuje dvoustranné schůzky včetně těch, které si vyžádají členské státy. Členské státy budou také vyzvány, aby oznámily svá prováděcí opatření.

Fungování směrnice se přezkoumá pět let od data její použitelnosti.

- **Informativní dokumenty (u směrnic)**

Návrh nevyžaduje zvláštní informativní dokumenty.

Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu

Směrnice sestává ze čtyř odlišných hlavních částí: obecná pravidla upravující procesní záruky (kapitola II), zamítnutí zjevně neopodstatněných soudních řízení v rané fázi (kapitola III), prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením (kapitola IV) a ochrana před rozhodnutími soudů třetích zemí (kapitola V). Ustanovení obsažená v kapitole I a VI mají horizontální působnost.

Kapitola I Obecná ustanovení: tato kapitola obsahuje ustanovení o předmětu a oblasti působnosti nástroje, některé definice a ustanovení o tom, kdy se případ pro účely směrnice považuje za věc s mezinárodním prvkem.

Článek 1 uvádí předmět, přičemž upřesňuje, že konkrétní záruky upravené směrnicí jsou určeny k řešení zjevně neopodstatněných nebo zneužívajících soudních řízení v občanskoprávních věcech s mezinárodním prvkem zahájených proti fyzickým i právnickým osobám kvůli tomu, že se podílejí na účasti veřejnosti, zejména novinářům a obráncům lidských práv.

Článek 2 definuje věcnou působnost směrnice, která se vztahuje na věci občanskoprávní nebo obchodní povahy s mezinárodním prvkem, bez ohledu na povahu soudu. Patří sem občanskoprávní nároky vznesené v trestním řízení, ale také předběžná a zajišťovací opatření, protinávrhy nebo jiný zvláštní druh prostředků nápravy dostupný dle jiných nástrojů. Jako u jiných občanskoprávních a obchodních nástrojů EU jsou z působnosti vyloučeny daně, cla, správní věci nebo odpovědnost státu za jednání a opomenutí při výkonu státní moci. Pojem *acta iure imperii* zahrnuje nároky vůči osobám jednajícím jménem státu a odpovědnost za jednání orgánů veřejné moci, včetně odpovědnosti osob pověřených výkonem veřejné moci.

Orgány veřejné moci by tedy neměly být považovány za subjekty, proti nimž se strategické žaloby proti účasti veřejnosti podávají.

Článek 3 stanoví definici účasti veřejnosti, záležitosti veřejného zájmu a zneužívajícího soudního řízení proti účasti veřejnosti.

Účast veřejnosti je definována široce a znamená jakýkoli výrok nebo činnost, které jsou vyjádřeny či prováděny v rámci:

- 1) výkonu práva na svobodu projevu a informací, jako je vytvoření, vystavení, inzerování či jiná propagace novinářského, politického, vědeckého, akademického, uměleckého, komentářového nebo satirického sdělení, publikace nebo díla, a veškeré přípravné, podpůrné či pomocné úkony, jež s tím přímo souvisejí;
- 2) výkonu práva na svobodu sdružování a pokojného shromažďování, mezi něž patří organizace lobbistických činností, demonstrací a protestů nebo účast na nich, nebo činnosti plynoucí z výkonu práva na řádnou správu a práva na účinnou právní ochranu, jako je podávání stížností, petic nebo návrhů ke správním orgánům či soudům a účast na veřejných jednáních, jakož i přípravné, podpůrné či pomocné úkony, jež s tím přímo souvisejí.

Navíc zahrnuje další činnosti určené k formování nebo ovlivňování názoru veřejnosti anebo k podpoře kroků veřejnosti, včetně činností všech soukromých či veřejných subjektů v souvislosti s otázkou veřejného zájmu, jako je organizace výzkumu, průzkumů, kampaní nebo všech jiných kolektivních akcí anebo účast na nich, a dále veškeré přípravné, podpůrné či pomocné úkony, jež s tím přímo souvisejí. Přípravnými úkony jsou například rozhovory vedené investigativním novinářem nebo akademickým pracovníkem za účelem přípravy prohlášení nebo shromáždění informací obráncem životního prostředí. Měly by sem být zahrnuty podpůrné a pomocné úkony, neboť žalobci mohou zahájit soudní řízení také proti subjektům poskytujícím nezbytné podpůrné či pomocné služby, například internetové připojení nebo tiskové služby, s cílem nepřímo omezit svobodu projevu osoby, proti níž se daná strategická žaloba proti účasti veřejnosti podává. Je třeba, aby tyto přípravné, podpůrné a pomocné úkony měly přímou a nedílnou spojitost s předmětným výrokiem nebo činností.

Na druhou stranu by účast veřejnosti zpravidla neměla zahrnovat komerční reklamu a marketingovou činnost (komerční projev).

Záležitost veřejného zájmu je rovněž definována široce, s uvedením veškerých záležitostí, které ovlivňují veřejnost natolik, že na nich veřejnost může mít legitimní zájem, například v oblastech veřejného zdraví, bezpečnosti, životního prostředí, klimatu nebo požívání základních práv.

Definice **zneužívajícího soudního řízení proti účasti veřejnosti** uvádí soudní řízení, která jsou zahájena v souvislosti s účastí veřejnosti a která jsou plně nebo částečně neopodstatněná a jejichž hlavním účelem je zabránit účasti veřejnosti, omezit ji či sankcionovat.

Demonstrativní seznam uvádí nejběžnější ukazatele zneužívání, mezi něž patří nepřiměřená, nepoměrná nebo neodůvodněná povaha nároku nebo jeho části, existence více řízení zahajovaných žalobcem nebo přidruženými stranami v souvislosti s podobnými věcmi nebo zastrasování, obtěžování či vyhrožování ze strany žalobce nebo jeho zástupců.

Zneužívající soudní řízení často zahrnují taktiky vedení sporu používané ve zlém víře, jako je zdržování řízení, způsobení nepřiměřených nákladů řízení žalovanému nebo spekulativní výběr soudní příslušnosti. Tyto taktiky, používané žalobcem pro jiné účely než je získání přístupu ke spravedlnosti, jsou často, i když ne vždy, kombinovány s různými formami

zastrašování, obtěžování nebo vyhrožování před řízením či v jeho průběhu, a to s cílem bránit účasti veřejnosti.

Článek 4 upřesňuje, kdy se případ považuje za věc s mezinárodním prvkem.

Pro účely této směrnice se daná věc považuje za věc s mezinárodním prvkem, ledaže obě strany mají bydliště či sídlo ve stejném členském státě jako soud, kterému byla věc předložena, což naznačuje, že u dané věci se má za to, že je čistě vnitrostátní.

Avšak i tehdy, mají-li obě strany řízení bydliště či sídlo ve stejném členském státě jako soud, kterému byla věc předložena, považuje se daná věc za věc s mezinárodním prvkem ve dvou dalších situacích.

- 1) První z nich je situace, kdy je konkrétní úkon účasti veřejnosti, který se týká dané záležitosti veřejného zájmu, relevantní pro více než jeden členský stát. Patří sem například účast veřejnosti na akcích organizovaných orgány Unie, jako je účast na veřejných jednáních či výroky nebo činnosti týkající se záležitostí, jež jsou specifickým způsobem relevantní pro více než jeden členský stát, například přeshraniční znečištění nebo nařčení z praní peněz s možným přeshraničním zapojením.
- 2) Druhá situace, kdy by se daná věc měla považovat za věc s mezinárodním prvkem, je případ, kdy žalobce nebo přidružené subjekty zahájili – souběžně nebo v minulosti – soudní řízení proti stejným nebo přidruženým žalovaným v jiném členském státě.
- 3) Tyto dva druhy situací zohledňují specifické souvislosti strategických žalob proti účasti veřejnosti.

Kapitola II Obecná pravidla upravující procesní záruky Tato kapitola obsahuje horizontální ustanovení ohledně žádosti o procesní záruky, ohledně jejího obsahu a dalších procesních prvků.

Dle **článku 5** lze podat žádost o různé druhy procesních záruk:

- a) jistotu podle článku 8;
- b) zamítnutí zjevně neopodstatněných soudních řízení v rané fázi v souladu s kapitolou III;
- c) prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením v souladu s kapitolou IV.

Ačkoliv popis povahy výroku nebo činnosti jakožto úkonu účasti veřejnosti by měl představovat požadavek na přípustnost, popis podpůrných důkazů by se měl považovat za potřebný, pokud již nebyly důkazy poskytnuty hlavním žalobcem nebo nejsou soudu dostupné jiným způsobem. Členské státy mohou stanovit, že stejná opatření může soud, kterému byla věc předložena, učinit z moci úřední v kterékoli fázi řízení.

Článek 6 se zabývá následnými změnami žalob nebo tvrzení žalobců, kteří žaloby či tvrzení záměrně stahují či mění s cílem zabránit přiznání nákladů straně úspěšné v řízení. Tato právní strategie může soud zbavit pravomoci uznat zneužívající povahu soudního řízení a žalovanému nenechává možnost dosáhnout náhrady procesních nákladů. Ustanovení zajišťuje, aby žádné dodatečné změny žalob či tvrzení učiněné žalobcem, včetně zastavení řízení, neměly vliv na možnost soudu, kterému byla věc předložena, shledat soudní řízení zneužívajícím a uložit náhradu nákladů, náhradu škod nebo sankce.

Článek 7 stanoví, že soud, kterému byla věc předložena, může povolit, aby se nevládní organizace, které chrání nebo podporují práva osob podílejících se na účasti veřejnosti, mohly řízení účastnit, a to buď za účelem podpory žalovaného, nebo za účelem poskytnutí informací.

Členské státy by měly upravit procesní požadavky na vedlejší účastenství, s možným zavedením lhůt, v souladu s procesními pravidly platnými pro soud, kterému byla věc předložena.

Článek 8 zavádí pravomoc soudu požadovat po žalobci, aby složil jistotu na uhrazení procesních nákladů nebo procesních nákladů a škod, má-li soud za to, že i když žaloba není zjevně neopodstatněná, existují prvky naznačující zneužití řízení a pravděpodobnost úspěchu v hlavním řízení je nízká.

Kapitola III Zamítnutí zjevně neopodstatněných soudních řízení v rané fázi: tato kapitola se zabývá požadavky a procesními zárukami pro přiznání zamítnutí návrhu v rané fázi v soudních řízeních, která jsou zjevně neopodstatněná.

Článek 9 stanoví, že zamítnutí v rané fázi se přizná, je-li žaloba podaná proti žalovanému zcela nebo částečně zjevně neopodstatněná. Je-li hlavní žaloba zamítnuta později v běžném řízení, žalovaný stále může využívat dalších prostředků nápravy proti zneužívajícím soudním řízením, jestliže jsou poté shledány prvky zneužití.

Článek 10 stanoví, že požádal-li žalovaný o zamítnutí v rané fázi, hlavní řízení se přeruší, dokud nedojde ke konečnému rozhodnutí o této žádosti. Přerušeni řízení vyvolané žalobcem zajišťuje, že se procesní činnost pozastaví, čímž se sníží procesní náklady žalovaného. Aby se zabránilo jakémukoli dopadu na účinný přístup ke spravedlnosti, přerušeni by mělo být dočasné a mělo by trvat pouze do přijetí konečného rozhodnutí o žádosti, které už dále není předmětem soudního přezkumu.

Článek 11 vyžaduje, aby se žádost o zamítnutí v rané fázi projednala ve zrychleném řízení, přičemž se zohlední okolnosti případu, právo na účinnou právní ochranu a právo na spravedlivý proces. Členské státy mohou k zajištění vysoké míry účelnosti zrychleného řízení stanovit lhůty, v nichž se má konat jednání nebo v nichž má soud rozhodnout. Mohou také přijmout režimy podobné řízením souvisejícím s předběžnými opatřeními.

Článek 12 zavádí zvláštní pravidlo pro důkazní břemeno: požádal-li žalovaný o zamítnutí v rané fázi a prokázal, že daný výrok nebo činnost je úkonem účasti veřejnosti, bude povinností žalobce, aby prokázal, že žaloba není zjevně neopodstatněná. To nepředstavuje omezení přístupu ke spravedlnosti, vezme-li se v úvahu, že žalobce nese důkazní břemeno v souvislosti s danou žalobou a že na to, aby zabránil zamítnutí v rané fázi, potřebuje splnit pouze mnohem nižší úroveň důkazů k prokázání toho, že žaloba není zjevně neopodstatněná.

Článek 13 stanoví, že proti rozhodnutí, kterým se žádosti o zamítnutí v rané fázi vyhovuje nebo se žádost zamítá, by mělo být možné podat odvolání.

Kapitola IV Prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením: tato kapitola obsahuje ustanovení o přiznání náhrady nákladů, náhrady škod a o sankcích.

Článek 14 stanoví, že žalobci, který podal návrh na zahájení zneužívajícího soudního řízení proti účasti veřejnosti, může být přikázáno nést veškeré náklady řízení, včetně plných nákladů na právní zastoupení vzniklých žalovanému, ledaže jde o nepřiměřené náklady.

Článek 15 zajišťuje, aby se každá fyzická nebo právnická osoba, která v důsledku zneužívajícího soudního řízení proti účasti veřejnosti utrpěla újmu, mohla domáhat plné náhrady této újmy a dosáhnout jí. Patří sem majetková i nemajetková škoda. Majetková škoda zahrnuje například poplatky za právníka, nejsou-li nahraditelné v rámci nákladů, cestovní výdaje a náklady na zdravotní péči (například na psychologickou pomoc), pokud mezi nimi a soudním řízením existuje příčinná souvislost. Náklady vzniklé před zahájením soudního řízení by měly být považovány za majetkovou škodu, nepatří-li do nákladů podle vnitrostátních právních předpisů. Nemajetková škoda zahrnuje různé formy fyzické a/nebo psychické újmy.

Patří sem například bolest a utrpení nebo emoční vypětí související se soudním řízením, zhoršení života nebo vztahu, poškození dobré pověsti a obecně všechny druhy nemotné škody.

Článek 16 stanoví možnost ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce straně, která podala návrh na zahájení zneužívajícího soudního řízení proti účasti veřejnosti. Hlavním cílem tohoto ustanovení je odradit potenciální žalobce od účasti ve zneužívajícím soudním řízení proti účasti veřejnosti. Sankce budou hrazeny členským státům.

Kapitola V Ochrana před rozhodnutími soudů třetích zemí: tato kapitola obsahuje prostředky nápravy k ochraně žalovaného před zneužívajícími soudními řízeními zahájenými u soudů třetích zemí.

Článek 17 vyžaduje, aby členské státy zajistily, že uznání a výkon rozhodnutí soudu třetí země vydaného v soudním řízení vedeném kvůli účasti veřejnosti ze strany fyzické či právnické osoby s bydlištěm či sídlem v členském státě budou odmítnuty pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem (*ordre public*), jestliže by dané řízení bylo považováno za zjevně neopodstatněné nebo zneužívající, pokud by bylo zahájeno u soudů členského státu, v němž se o uznání nebo výkon žádá, a pokud by tyto soudy použily právo svého státu.

Článek 18 jako dodatečný prostředek nápravy proti rozhodnutí soudu třetí země stanoví, že pokud bylo u soudu třetí země zahájeno zneužívající soudní řízení proti účasti veřejnosti vedené proti fyzické či právnické osobě s bydlištěm či sídlem v členském státě, může se tato osoba domáhat náhrady škody a nákladů vzniklých v souvislosti s daným řízením u soudu třetí země, bez ohledu na bydliště či sídlo žalobce v daném řízení v třetí zemi. Toto ustanovení vytváří nové zvláštní kritérium pro určení příslušnosti s cílem zajistit, aby osoby, proti nimž jsou zneužívající soudní řízení vedena a které mají bydliště či sídlo v Evropské unii, měly v Unii k dispozici účinnou právní ochranu proti zneužívajícím soudním řízením zahájeným u soudu třetí země.

Kapitola VI Závěrečná ustanovení: tato kapitola obsahuje pravidla pro vztah směrnice a Luganské úmluvy z roku 2007, pro přezkum uplatňování směrnice, provedení ve vnitrostátním právu, o vstupu v platnost a o členských státech jakožto adresátech.

Návrh

SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**o ochraně osob, které se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategickými žalobami proti účasti veřejnosti“)**

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 81 odst. 2 písm. f) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po předložení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Článek 2 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin.
- (2) Ustanovení čl. 10 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii uvádí, že každý občan Unie má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) mimo jiné upravuje práva na respektování soukromého a rodinného života (článek 7), ochranu osobních údajů (článek 8), svobodu projevu a informací, která zahrnuje respektování svobody a plurality sdělovacích prostředků (článek 11), a na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces (článek 47).
- (3) Právo na svobodu projevu a informací, jak jej stanoví článek 11 Listiny, zahrnuje právo zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice. Článku 11 Listiny by měl být přisouzen smysl a rozsah odpovídajícího článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech („EÚLP“) o právu na svobodu projevu, jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva („ESLP“).
- (4) Účelem této směrnice je poskytnout ochranu fyzickým a právnickým osobám, které se ohledně záležitostí veřejného zájmu podílejí na účasti veřejnosti, zejména novinářům a obráncům lidských práv, před soudními řízeními, jež jsou proti nim zahajována s cílem odradit je od zapojování do účasti veřejnosti (obecně označovanými jako *strategické žaloby proti účasti veřejnosti*).
- (5) Novináři hrají důležitou roli při usnadňování veřejné diskuse a sdělování a přijímání informací, názorů a myšlenek. Je nezbytné poskytnout jim nezbytný prostor, v němž mohou přispívat k otevřené, svobodné a spravedlivé diskusi a čelit dezinformacím, manipulacím s informacemi a zásahům do nich. Novináři by měli mít možnost vykonávat svou činnost efektivně a tím zajistit, aby občané měli v evropských demokraciích přístup k pluralitě názorů.
- (6) Zvláště investigativní novináři hrají klíčovou roli v boji proti organizované trestné činnosti, korupci a extremismu. Jejich práce s sebou nese obzvláště vysoká rizika a

zažívají rostoucí množství útoků a obtěžování. Je zapotřebí důkladného systému záruk, který by jim umožnil, aby plnili svou stěžejní roli strážců ve věcech legitimního veřejného zájmu.

- (7) Obránci lidských práv v evropských demokraciích také zastávají důležitou roli, zejména tím, že prosazují základní práva, demokratické hodnoty, sociální začleňování, ochranu životního prostředí a právní stát. Měli by mít možnost se aktivně účastnit veřejného života a vyjadřovat se k politickým záležitostem a v rámci rozhodovacích procesů bez obav ze zastrasování. Obránci lidských práv se rozumí jednotlivci nebo organizace zabývající se obranou základních práv a řady dalších práv, jako jsou práva v oblasti životního prostředí a klimatu, práva žen, práva LGBTIQ osob, práva osob menšinového rasového nebo etnického původu, pracovní práva nebo náboženské svobody. Další účastníci veřejné diskuse, jako jsou akademičtí a výzkumní pracovníci, si rovněž zaslouží dostatečnou ochranu.
- (8) Zdravá a prosperující demokracie vyžaduje, aby se lidé mohli aktivně účastnit veřejné diskuse bez neoprávněných zásahů veřejné moci nebo jiných vlivných subjektů, ať už vnitrostátních či zahraničních. Pro zajištění smysluplné účasti by lidé měli mít přístup ke spolehlivým informacím, které jim umožní vytvářet si vlastní názory a uplatňovat vlastní úsudek ve veřejném prostoru, v němž lze svobodně vyjadřovat rozdílné názory.
- (9) K podpoře tohoto prostředí je důležité chránit novináře a obránce lidských práv před soudními řízeními proti účasti veřejnosti. Tato soudní řízení nejsou zahajována za účelem přístupu ke spravedlnosti, nýbrž s cílem umlčet veřejnou diskusi, typicky za použití obtěžování a zastrasování.
- (10) Strategické žaloby proti účasti veřejnosti často iniciují vlivné subjekty, například jednotlivci, lobbistické skupiny, společnosti a státní orgány. Často v nich dochází k nerovnováze sil mezi stranami, kdy žalobce má silnější finanční či politickou pozici než žalovaný. Ačkoliv se nejedná o nezbytný prvek těchto případů, nerovnováha sil, pokud existuje, výrazně zvyšuje škodlivé dopady, jakož i odrazující účinky soudních řízení proti účasti veřejnosti.
- (11) Soudní řízení proti účasti veřejnosti mohou mít nepříznivý dopad na důvěryhodnost a pověst novinářů a obránců lidských práv a vyčerpání jejich finanční i jiné zdroje. Kvůli těmto řízením může být zveřejnění informace o záležitosti veřejného zájmu pozdrženo nebo mu může být zcela zabráněno. Délka řízení a finanční tlak může mít na novináře a obránce lidských práv odrazující účinek. Existence takových praktik tedy může mít odrazující účinek na jejich práci, neboť přispívá k autocenzuře v očekávání možných budoucích soudních řízení, což vede k ochuzení veřejné diskuse v neprospěch společnosti jako celku.
- (12) Osoby, proti nimž se vedou soudní řízení proti účasti veřejnosti, mohou čelit několika řízením současně, někdy zahájeným v několika jurisdikcích. Řízení zahájená v jurisdikci jednoho členského státu proti osobě s bydlištěm v jiném členském státě jsou pro žalovaného obvykle složitější a nákladnější. Žalobci v soudních řízeních proti účasti veřejnosti také mohou využívat procesních nástrojů k prodloužení délky sporu a zvýšení jeho nákladů a podávat žaloby v jurisdikci, kterou považují za příznivou pro svůj případ, spíše než u soudu, jenž je k projednání žaloby nejvhodnější. Tyto praktiky rovněž zbytečně a škodlivě zatěžují vnitrostátní soudní systémy.
- (13) Opatření stanovená touto směrnicí by se měla vztahovat na každou fyzickou či právnickou osobu na základě toho, že se podílí na účasti veřejnosti. Měla by také chránit všechny fyzické i právnické osoby, které profesně či osobně podporují jinou

osobu, pomáhají jí nebo jí poskytují zboží či služby, a to za účelem přímo souvisejícím s účastí veřejnosti v záležitosti veřejného zájmu. Patří sem například poskytovatelé internetu, vydavatelství nebo tiskárny čelící soudním řízením nebo hrozbě takových řízení, a to za poskytnutí služeb osobě, proti níž jsou soudní řízení vedena.

- (14) Tato směrnice by se měla vztahovat na všechny druhy právních nároků nebo žalob občanskoprávní nebo obchodní povahy s mezinárodním prvkem, bez ohledu na povahu soudu. Patří sem i občanskoprávní nároky vznesené v rámci trestního řízení, stejně jako předběžná a zajišťovací opatření, protinávrrhy nebo jiný zvláštní druh prostředků nápravy, které jsou dostupné v rámci jiných nástrojů.
- (15) Směrnice se nevztahuje na nároky vyplývající z odpovědnosti státu za jednání či opomenutí při výkonu státní moci (*acta iure imperii*) a nároky vůči osobám jednajícím jménem státu a odpovědnost za jednání orgánů veřejné moci, včetně odpovědnosti osob pověřených výkonem veřejné moci.
- (16) Účastí veřejnosti by se měly rozumět každý výrok nebo každá činnost fyzické či právnické osoby, které jsou vyjádřeny či prováděny při výkonu práva na svobodu projevu a informací v záležitosti veřejného zájmu, jako je například vytvoření, vystavení, inzerování či jiná propagace novinářských, politických, vědeckých, akademických, uměleckých, komentářových nebo satirických sdělení, publikací nebo děl, a veškeré přípravné činnosti, jež s tím přímo souvisejí. Může také zahrnovat činnosti související s výkonem práva na svobodu sdružování a pokojného shromažďování, jako je organizace lobbistických činností, demonstrací a protestů nebo účast na nich, nebo činnosti plynoucí z výkonu práva na řádnou správu a práva na účinnou právní ochranu, jako je podávání stížností, petic, návrhů ke správním orgánům či soudům a účast na veřejných jednáních. Účast veřejnosti by měla zahrnovat rovněž přípravné, podpůrné nebo pomocné činnosti, které mají přímou a nedílnou spojitost s předmětným výrokiem nebo činností a na které je zacíleno za účelem potlačení účasti veřejnosti. Navíc může pokrývat další činnosti určené k formování nebo ovlivňování názoru veřejnosti anebo k podpoře kroků veřejnosti, včetně činností prováděných soukromým či veřejným subjektem v souvislosti s otázkou veřejného zájmu, jako je organizace výzkumu, průzkumů, kampaní nebo jakýchkoli jiných kolektivních akcí anebo účast na nich.
- (17) Účast veřejnosti by zpravidla neměla pokrývat komerční reklamu a marketingovou činnost, které obvykle nejsou prováděny při výkonu svobody projevu a informací.
- (18) Pojem záležitosti veřejného zájmu by měl zahrnovat také kvalitu, bezpečnost a další příslušné prvky zboží, výrobků nebo služeb v případech, kdy jsou tyto věci relevantní pro veřejné zdraví, bezpečnost, životní prostředí, klima nebo požívání základních práv. Čistě individuální spor mezi spotřebitelem a výrobcem nebo poskytovatelem služeb týkající se zboží, výrobku nebo služby by sem měl spadat pouze tehdy, obsahuje-li věc prvek veřejného zájmu, například pokud jde o výrobek nebo službu, které nesplňují environmentální či bezpečnostní normy.
- (19) Činnosti osoby nebo subjektu, jež jsou sledovány veřejností nebo jsou v oblasti veřejného zájmu, jsou také záležitostmi veřejného zájmu, na nichž může mít veřejnost legitimní zájem. Avšak legitimní zájem není přítomen tam, kde jediným cílem výroku nebo činnosti týkající se dané osoby nebo subjektu je uspokojit zvědavost konkrétního publika ohledně podrobností soukromého života osoby.
- (20) Zneužívající soudní řízení často zahrnují taktiky vedení sporu používané ve zlém víře, jako je zdržování řízení, způsobení nepřiměřených nákladů řízení žalovanému nebo

spekulativní výběr soudní příslušnosti. Tyto taktiky žalobce využívá k jiným účelům než dosažení přístupu ke spravedlnosti. Uvedené taktiky jsou často, ačkoli ne vždy, kombinovány s různými formami zastrašování, obtěžování či vyhrožování.

- (21) Přeshraniční rozměr případů strategických žalob proti účasti veřejnosti zvyšuje složitost a zhoršuje problémy, kterým žalovaní čelí, jelikož se musí zabývat řízeními v jiných jurisdikcích, někdy i v několika jurisdikcích najednou. To následně vede k dalším nákladům a zátěži s ještě škodlivějšími důsledky.
- (22) Daná věc by se měla považovat za věc s mezinárodním prvkem, ledaže obě strany mají bydliště či sídlo ve stejném členském státě jako soud, kterému byla věc předložena. I v případech, kdy obě strany mají bydliště či sídlo ve stejném členském státě jako soud, kterému byla věc předložena, by se daná věc měla považovat za věc s mezinárodním prvkem ve dvou dalších druzích situací. První z nich je situace, kdy je konkrétní úkon účasti veřejnosti, který se týká dotčené záležitosti veřejného zájmu, relevantní pro více než jeden členský stát. Patří sem například účast veřejnosti na akcích organizovaných orgány Unie, jako je účast na veřejných jednáních či výroky nebo činnosti týkající se záležitostí, jež jsou specifickým způsobem relevantní pro více než jeden členský stát, například přeshraniční znečištění nebo nařčení z praní peněz s možným přeshraničním zapojením. Druhá situace, kdy by se daná věc měla považovat za věc s mezinárodním prvkem, je případ, kdy žalobce nebo přidružené subjekty zahájili – souběžně nebo v minulosti – soudní řízení proti stejným nebo přidruženým žalovaným v jiném členském státě. Tyto dva druhy situací zohledňují specifické souvislosti strategických žalob proti účasti veřejnosti.
- (23) Žalovaní by měli mít možnost požádat o přiznání těchto procesních záruk: žádost o složení jistoty k pokrytí procesních nákladů nebo procesních nákladů a škod, žádost o zamítnutí zjevně neopodstatněných soudních řízení v rané fázi, žádost o prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením (přiznání nákladů, náhrada škod a sankce), nebo všechny uvedené žádosti najednou.
- (24) V některých zneužívajících soudních řízeních proti účasti veřejnosti žalobci záměrně stahují nebo mění žaloby či tvrzení s cílem zabránit přiznání nákladů straně úspěšné v řízení. Tato právní strategie může zbavit soud pravomoci uznat zneužívající povahu soudního řízení a žalovanému nezůstává žádná možnost, jak dosáhnout náhrady procesních nákladů. Taková stažení nebo takové změny by tudíž neměly mít vliv na možnost soudů, kterým byla věc předložena, uložit prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením.
- (25) Je-li hlavní žaloba zamítnuta později v běžném řízení, žalovaný může stále využít dalších prostředků nápravy proti zneužívajícím soudním řízením, jako je přiznání náhrady nákladů a náhrady škod.
- (26) S cílem poskytnout žalovanému další záruku by měla existovat možnost přiznat mu složení jistoty k pokrytí procesních nákladů a/nebo škod, má-li soud za to, že i když žaloba není zjevně neopodstatněná, existují prvky naznačující zneužití řízení a pravděpodobnost úspěchu v hlavním řízení je nízká. Jistota nepředstavuje meritorní rozsudek, nýbrž slouží jako zajišťovací opatření, které zaručuje účinky konečného rozhodnutí, v němž se konstatuje, že se jedná o zneužití řízení. O tom, zda by složení jistoty měl soud přikázat z vlastního podnětu nebo na žádost žalovaného by měly rozhodnout členské státy.
- (27) Přerušování řízení v situaci, kdy byla podána žádost o zamítnutí v rané fázi, zajišťuje, že se procedurální činnost pozastaví, čímž se sníží procesní náklady žalovaného.

- (28) Aby se zabránilo jakémukoli dopadu na přístup k účinné právní ochraně, přerušení by mělo být dočasné a mělo by trvat pouze do konečného rozhodnutí o žádosti. Konečným rozhodnutím se rozumí rozhodnutí, které dále není předmětem soudního přezkumu.
- (29) Členské státy mohou k zajištění vysoké míry účelnosti zrychleného řízení o žádosti o zamítnutí v rané fázi stanovit lhůty, v nichž se má konat jednání nebo v nichž má soud rozhodnout. Mohou také přijmout režimy podobné řízením souvisejícím s předběžnými opatřeními. Členské státy by rovněž měly usilovat o to, aby zajistily, že pokud žalovaný požádal o jiné procesní záruky, rozhodnutí bude také přijato zrychleným způsobem. V zájmu urychleného zpracování by členské státy mohly vzít v úvahu mimo jiné to, zda žalobce zahájil více řízení nebo spojená řízení v podobných věcech a zda existují pokusy žalovaného zastrašit či obtěžovat nebo pokusy o to, žalovanému vyhrožovat.
- (30) Požádal-li žalovaný o zamítnutí v rané fázi, mělo by být povinností žalobce v hlavním řízení, aby ve zrychleném řízení prokázal, že žaloba není zjevně neopodstatněná. To nepředstavuje omezení přístupu ke spravedlnosti, vezme-li se v úvahu, že žalobce nese důkazní břemeno v souvislosti s danou žalobou v hlavním řízení a že na to, aby zabránil zamítnutí v rané fázi, potřebuje splnit pouze mnohem nižší úroveň důkazů k prokázání toho, že žaloba není zjevně neopodstatněná.
- (31) Náklady by měly zahrnovat veškeré náklady řízení, včetně plných nákladů na právní zastoupení vzniklých žalovanému, ledaže jde o nepřiměřené náklady. Náklady na právní zastoupení překračující částky stanovené v tabulkách zákonných poplatků by jako takové neměly být považovány za nepřiměřené. Plná náhrada škody by měla zahrnovat majetkovou i nemajetkovou škodu, například fyzickou a psychickou újmu.
- (32) Hlavním cílem, kvůli kterému je třeba soudům udělit možnost ukládat sankce, je odradit potenciální žalobce od zahajování zneužívajících soudních řízení proti účasti veřejnosti. Tyto sankce by měly být přiměřené zjištěným prvkům zneužití. Při stanovování výše sankcí by soudy měly zohlednit potenciál daného řízení způsobit škodlivý nebo odrazující účinek na účast veřejnosti, včetně toho, co se týká povahy žaloby, zda žalobce zahájil v podobných věcech více řízení nebo spojená řízení a zda existují pokusy žalovaného zastrašit či obtěžovat nebo pokusy o to, žalovanému vyhrožovat.
- (33) V přeshraničním kontextu je také důležité rozpoznat hrozbu, kterou představují strategické žaloby proti účasti veřejnosti podané ve třetích zemích proti novinářům, obráncům lidských práv a dalším osobám podílejícím se na účasti veřejnosti, které mají bydliště či sídlo v Evropské unii. Mohou způsobovat nepřiměřené náhrady škody přiznané vůči novinářům, obráncům lidských práv a dalším osobám z EU. Soudní řízení ve třetích zemích jsou pro osoby, proti nimž jsou vedena, složitější a nákladnější. K ochraně demokracie a svobody projevu a informací v Evropské unii a dále s cílem zabránit tomu, že záruky poskytované touto směrnicí budou mařeny pomocí uchýlování se k soudním řízením v jiných jurisdikcích, je důležité poskytovat ochranu také před zjevně neopodstatněnými a zneužívajícími soudními řízeními ve třetích zemích.
- (34) Tato směrnice vytváří nové zvláštní kritérium pro určení příslušnosti s cílem zajistit, aby osoby s bydlištěm či sídlem v Evropské unii, proti nimž se strategické žaloby proti účasti veřejnosti podávají, měly v Unii k dispozici účinnou právní ochranu proti zneužívajícím soudním řízením zahájeným u soudu třetí země. Toto zvláštní kritérium pro určení příslušnosti umožňuje osobám s bydlištěm či sídlem v Evropské unii, proti

nimž se tato řízení vedou, domáhat se u soudů svého bydliště či sídla náhrady škody a nákladů způsobených v souvislosti s řízeními vedenými u soudů třetí země. Toto právo se použije bez ohledu na bydliště či sídlo žalobce v řízeních vedených ve třetí zemi.

- (35) Ochrana, kterou fyzickým a právnickým osobám, jež se podílejí na účasti veřejnosti, poskytují jiné nástroje unijního nebo vnitrostátního práva, by touto směrnicí neměla být dotčena. Směrnice zejména žádným způsobem nesnižuje ochranu poskytovanou směrnicí (EU) 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie²⁷, dle jejího provedení ve vnitrostátních právních předpisech. Pokud jde o situace spadající do působnosti této směrnice i do působnosti směrnice (EU) 2019/1937, měla by se tedy uplatnit ochrana poskytovaná oběma akty.
- (36) Tato směrnice doplňuje doporučení Komise o ochraně novinářů a obránců lidských práv, kteří se podílejí na účasti veřejnosti, před zjevně neopodstatněnými nebo zneužívajícími soudními řízeními („strategické žaloby proti účasti veřejnosti“). Toto doporučení je určeno členským státům a poskytuje komplexní soubor opatření, včetně vzdělávání, zvyšování informovanosti, podpory osob, proti nimž se zneužívající soudní řízení vedou, a shromažďování údajů o soudních řízeních proti účasti veřejnosti, jejich vykazování a monitorování.
- (37) V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání této směrnice a tato směrnice pro něj není závazná ani použitelná.
- (38) [V souladu s články 1 a 2 a čl. 4a odst. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, a aniž je dotčen článek 4 uvedeného protokolu, se Irsko neúčastní přijímání této směrnice a tato směrnice pro něj není závazná ani použitelná] NEBO
- (39) [V souladu s článkem 3 a čl. 4a odst. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, oznámilo Irsko [dopisem ze dne ...,] své přání účastnit se přijímání a používání této směrnice],

²⁷ Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17.

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

KAPITOLA I

Obecná ustanovení

Článek 1

Předmět

Tato směrnice stanoví záruky proti zjevně neopodstatněným nebo zneužívajícím soudním řízením v občanskoprávních věcech s mezinárodním prvkem, zahájeným proti fyzickým a právníckým osobám, zejména novinářům a obráncům lidských práv, kvůli tomu, že se podílejí na účasti veřejnosti.

Článek 2

Oblast působnosti

Tato směrnice se vztahuje na věci občanskoprávní nebo obchodní povahy s mezinárodním prvkem, bez ohledu na povahu soudu. Nepoužije se zejména na daňové, celní či správní věci ani na odpovědnost státu za jednání a opomenutí při výkonu státní moci („*acta iure imperii*“).

Článek 3

Definice

Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

1. „**účastí veřejnosti**“ se rozumí jakýkoli výrok nebo činnost fyzické či právnícké osoby, které jsou vyjádřeny či prováděny při výkonu práva na svobodu projevu a informací ohledně záležitosti veřejného zájmu, a přípravné, podpůrné nebo pomocné úkony, jež s tím přímo souvisejí. To zahrnuje stížnosti, petice, návrhy podané u správního orgánu či soudu a účast na veřejných jednáních;
2. „**záležitostí veřejného zájmu**“ se rozumí každá záležitost, která ovlivňuje veřejnost natolik, že na nich může mít veřejnost legitimní zájem, například v těchto oblastech:
 - a) veřejné zdraví, bezpečnost, životní prostředí, klima nebo požívání základních práv;
 - b) činnosti osoby nebo subjektu, jež jsou sledovány veřejností nebo jsou v oblasti veřejného zájmu;
 - c) záležitosti, které jsou předmětem veřejného projednávání nebo přezkumu ze strany zákonodárného, výkonného nebo soudního orgánu, nebo jakékoli jiné veřejné úřední řízení;
 - d) nařčení z korupce, podvodu nebo trestné činnosti;
 - e) činnosti zaměřené na boj proti dezinformacím;
3. „**zneužívajícími soudními řízeními proti účasti veřejnosti**“ se rozumí soudní řízení zahájená v souvislosti s účastí veřejnosti, která jsou zcela nebo částečně neopodstatněná a jejichž hlavním účelem je zabránit účasti veřejnosti, omezit ji či sankcionovat. Známkami tohoto účelu mohou být:
 - a) nepřiměřená, nepoměrná nebo neodůvodněná povaha nároku nebo jeho části;

- b) existence několika řízení zahájených žalobcem nebo přidruženými stranami v souvislosti s podobnými záležitostmi;
- c) zastrahování, obtěžování nebo vyhrožování ze strany žalobce nebo jeho zástupců.

Článek 4

Věci s mezinárodním prvkem

1. Pro účely této směrnice se daná věc považuje za věc s mezinárodním prvkem, ledaže obě strany mají bydliště či sídlo ve stejném členském státě jako soud, kterému byla věc předložena.
2. Mají-li obě strany řízení bydliště či sídlo ve stejném členském státě jako soud, kterému byla věc předložena, daná věc se rovněž považuje za věc s mezinárodním prvkem, jestliže:
 - a) daný úkon účasti veřejnosti týkající se záležitosti veřejného zájmu, proti němuž bylo zahájeno soudní řízení, je relevantní pro více než jeden členský stát, nebo
 - b) žalobce či přidružené subjekty zahájili – souběžně nebo v minulosti – soudní řízení proti stejným či přidruženým žalovaným v jiném členském státě.

KAPITOLA II

Společná pravidla upravující procesní záruky

Článek 5

Žádost o přiznání procesních záruk

1. Členské státy zajistí, aby v případě, že je zahájeno soudní řízení proti fyzickým či právnickým osobám kvůli tomu, že se podílejí na účasti veřejnosti, tyto osoby mohly požádat o:
 - a) jistotu v souladu s článkem 8;
 - b) zamítnutí zjevně neopodstatněných soudních řízení v rané fázi v souladu s kapitolou III;
 - c) prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením v souladu s kapitolou IV.
2. Tyto žádosti zahrnují:
 - a) popis prvků, na nichž se zakládají;
 - b) popis důkazů k jejich podpoře.
3. Členské státy mohou stanovit, že opatření týkající se procesních záruk v souladu s kapitolami III a IV může soud, kterému byla věc předložena, přijmout z moci úřední.

Článek 6

Dodatečné změny žaloby nebo tvrzení

Členské státy zajistí, aby žádné dodatečné změny žalob či tvrzení učiněné žalobcem v hlavním řízení, včetně zastavení řízení, neměly vliv na možnost soudu, kterému byla věc předložena, shledat dané soudní řízení zneužívajícím a uložit prostředky nápravy v souladu s kapitolou IV.

Článek 7

Vstup třetí strany do řízení

Členské státy přijmou nezbytná opatření s cílem zajistit, že soud, u kterého je řízení proti účasti veřejnosti vedeno, bude moci povolit, aby se nevládní organizace, které chrání nebo podporují práva osob podílejících se na účasti veřejnosti, mohly uvedených řízení účastnit, a to buď za účelem podpory žalovaného, nebo za účelem poskytnutí informací.

Článek 8

Jistota

Členské státy zajistí, aby měl v soudních řízeních proti účasti veřejnosti soud, kterému byla věc předložena, pravomoc požadovat po žalobci složení jistoty k pokrytí procesních nákladů, nebo procesních nákladů a škod, považuje-li tuto jistotu za odpovídající z hlediska přítomnosti prvků nasvědčujících zneužívajícím soudním řízením.

KAPITOLA III

Zamítnutí zjevně neopodstatněných soudních řízení v rané fázi

Článek 9

Zamítnutí v rané fázi

1. Členské státy udělí soudům pravomoc přijmout v rané fázi rozhodnutí o úplném či částečném zamítnutí soudních řízení proti účasti veřejnosti jako zjevně neopodstatněných.
2. Členské státy mohou zavést lhůty pro výkon práva na podání žádosti o zamítnutí v rané fázi. Tyto lhůty musí být přiměřené a nesmí způsobit, že výkon tohoto práva bude nemožný nebo nadměrně obtížný.

Článek 10

Přerušování hlavního řízení

Členské státy zajistí, že požádá-li žalovaný o zamítnutí v rané fázi, hlavní řízení se přeruší, dokud nedojde ke konečnému rozhodnutí o této žádosti.

Článek 11

Zrychlené řízení

Členské státy zajistí, aby žádost o zamítnutí v rané fázi byla projednána ve zrychleném řízení, přičemž se zohlední okolnosti dané věci a právo na účinnou právní ochranu a právo na spravedlivý proces.

Článek 12

Důkazní břemeno

Členské státy zajistí, že v případě, kdy žalovaný podal žádost o zamítnutí v rané fázi, bude mít žalobce povinnost prokázat, že žaloba není zjevně neopodstatněná.

Článek 13

Odvolání

Členské státy zajistí, aby proti rozhodnutí, kterým se žádost o zamítnutí v rané fázi podle článku 9 zamítá či se jí vyhovuje, bylo možné podat odvolání.

KAPITOLA IV

Prostředky nápravy proti zneužívajícím soudním řízením

Článek 14

Přiznání náhrady nákladů

Členské státy přijmou nezbytná opatření s cílem zajistit, že žalobci, který podal návrh na zahájení zneužívajícího soudního řízení proti účasti veřejnosti, bude moci být nařízeno nést veškeré náklady řízení, včetně plných nákladů na právní zastoupení vzniklých žalovanému, ledaže jde o nepřiměřené náklady.

Článek 15

Náhrada škody

Členské státy přijmou nezbytná opatření s cílem zajistit, že fyzická nebo právnická osoba, která v důsledku zneužívajících soudních řízení proti účasti veřejnosti utrpěla újmu, se bude moci domáhat plné náhrady této újmy a dosáhnout jí.

Článek 16

Sankce

Členské státy stanoví, že soudy, u kterých je zneužívající soudní řízení proti účasti veřejnosti vedeno, mají možnost uložit účinné, přiměřené a odrazující sankce straně, jež návrh na zahájení těchto řízení podala.

KAPITOLA V

Ochrana před rozhodnutími soudů třetích zemí

Článek 17

Důvody pro odmítnutí uznání a výkonu rozhodnutí soudu třetí země

Členské státy zajistí, že uznání a výkon rozhodnutí soudu třetí země vydaného v soudním řízení vedeném kvůli účasti veřejnosti ze strany fyzické či právnické osoby s bydlištěm či sídlem v členském státě budou odmítnuty pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem (*ordre public*), jestliže by dané řízení bylo považováno za zjevně neopodstatněné nebo zneužívající, pokud by bylo zahájeno u soudů členského státu, v němž se o uznání nebo výkon žádá, a pokud by tyto soudy použily právo svého státu.

Článek 18

Soudní příslušnost pro žaloby proti rozhodnutím soudu třetích zemí

Členské státy zajistí, že pokud bylo u soudu třetí země zahájeno zneužívající soudní řízení kvůli podílení se na účasti veřejnosti, vedené proti fyzické či právnické osobě s bydlištěm či sídlem v členském státě, může se tato osoba u soudů svého místa bydliště či sídla domáhat náhrady škod a nákladů vzniklých v souvislosti s danými řízeními u soudu třetí země, bez ohledu na bydliště či sídlo žalobce v daných řízeních v třetí zemi.

KAPITOLA VI

Závěrečná ustanovení

Článek 19

Vztah k Luganské úmluvě z roku 2007

Tato směrnice nemá vliv na použití Úmluvy o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, podepsané v Luganu dne 30. října 2007.

Článek 20

Přezkum

Členské státy do [pět let po provedení ve vnitrostátním právu] poskytnou Komisi veškeré relevantní informace o uplatňování této směrnice. Na základě těchto poskytnutých informací Komise nejpozději do [šest let po provedení ve vnitrostátním právu] předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování této směrnice. Tato zpráva přinese posouzení vývoje zneužívajících soudních řízení proti účasti veřejnosti a dopadu této směrnice v členských státech. V případě potřeby se ke zprávě připojí návrhy na změny této směrnice.

Článek 21

Provedení ve vnitrostátním právu

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do [dva roky ode dne vstupu této směrnice v platnost]. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 22

Vstup v platnost

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 23

Určení

Tato směrnice je určena členskými státním.

V Bruselu dne

*Za Evropský parlament
předseda/předsedkyně*

*Za Radu
předseda/předsedkyně*