

Інформаційна довідка **щодо захисту від стратегічних позовів проти участі громадськості (SLAPP):** **стандарти Європейського Союзу та Ради Європи***

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено аналіз стандартів Європейського Союзу та Ради Європи щодо запобігання стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP). Акцентовано на Директиві (ЄС) 2024/1069 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про захист осіб, які беруть участь у громадській діяльності, від явно необґрунтованих претензій або зловживань у судових процесах («Стратегічні позови проти громадської участі»), Рекомендації CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів державам-членам щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі громадськості (SLAPP).*

***Ключові слова:** стратегічні позови проти участі громадськості (SLAPP), Директива (ЄС) 2024/1069, Рекомендація CM/Rec(2024)2, свобода вираження поглядів.*

Вступ

Протидія стратегічним позовам проти участі громадськості (далі – SLAPP) є важливою складовою забезпечення права на свободу вираження поглядів та громадську участь. Це право гарантується актами Європейського Союзу (ЄС) та Ради Європи (РЄ), зокрема Директивою (ЄС) 2024/1069 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про захист осіб, які беруть участь у громадській діяльності, від явно необґрунтованих претензій або зловживань у судових процесах («Стратегічні позови проти громадської участі»)¹, а також Рекомендацією CM/Rec(2024)2 Комітету міністрів державам-членам щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі громадськості (SLAPP)² (далі – Рекомендація CM/Rec(2024)2). Зазначеними актами визначено поняття SLAPP, встановлено критерії їх ідентифікації, процесуальні гарантії захисту осіб, які беруть участь у громадському обговоренні, та механізми відшкодування шкоди.

Проблематика протидії стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP) набуває для України особливого значення з огляду на необхідність забезпечення належних умов для діяльності журналістів, медіа, громадських об'єднань та інших учасників публічного дискурсу. Застосування судових механізмів як засобу тиску може створювати перешкоди для реалізації права на свободу вираження поглядів і участі в суспільно значущих процесах. У цьому контексті імплементація стандартів Ради Європи та Європейського Союзу щодо запобігання SLAPP є важливим напрямом удосконалення національного законодавства.

¹ Directive (EU) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation'). URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401069

² Recommendation CM/Rec(2024)2 of the Committee of Ministers to member States on countering the use of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs). URL: <https://rm.coe.int/0900001680af2805>

Слід констатувати, що відділом співробітництва з питань свободи слова Ради Європи підготовлено Попередні законодавчі та політичні пропозиції для впровадження стандартів Ради Європи та ЄС щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі громадськості в Україні³. У документі представлено короткий огляд можливих підходів до впровадження та адаптації стандартів протидії SLAPP. Зокрема, запропоновано три основні підходи:

- прийняття спеціального законодавства щодо протидії SLAPP та захисту учасників публічних дебатів;
- внесення змін до законодавства, зокрема до Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України з метою запровадження відповідних процесуальних гарантій і засобів захисту;
- поєднання зазначених підходів.

Як зазначено в документі, доцільність таких законодавчих рішень потребує подальшого дослідження та фахового обговорення.

Основна частина

Відповідно до Рекомендації CM/Rec(2024)2 позови SLAPP визначаються як юридичні дії, що ініціюються або здійснюються як засіб переслідування чи залякування їхніх жертв та спрямовані на запобігання, обмеження або покарання за вираження свободи поглядів щодо питань, які становлять суспільний інтерес, а також за реалізацію прав, пов'язаних з участю громадськості.

Слід зазначити, що за видами правовідносин Рекомендація CM/Rec(2024)2 охоплює цивільні, адміністративні та кримінальні справи і позови можуть бути:

- внутрішніми (подаються в одній державі; позивач і відповідач проживають в одній державі; судовий розгляд відбувається за національним законодавством);
- транскордонними (позивач навмисно обирає іноземну юрисдикцію (forum shopping); як правило, обираються держави із суворим законодавством щодо клевети (наприклад, Велика Британія); створюються критичні логістичні перешкоди для відповідача; виникає потреба у значних витратах на адвокатів та переклади);
- множинними (позивач ініціює багато паралельних судових процесів; позови подаються за один і той самий матеріал /розслідування; справи розподіляються за юрисдикцією по різних судах чи регіонах; метою позовів є каскадне накопичення судових витрат для відповідача);
- скоординованими (залучається група пов'язаних між собою позивачів (партнерів, дочірніх компаній, топменеджерів); позови подаються одночасно або послідовно проти різних ланок одного розслідування; судові провадження супроводжуються медійними кампаніями з дискредитації відповідача; залучаються «агресивні» адвокатські фірми для психологічного тиску поза судом).

³ Попередні законодавчі та політичні пропозиції для впровадження стандартів Ради Європи та ЄС щодо протидії використанню стратегічних позовів проти участі громадськості в Україні. URL: <https://rm.coe.int/pad-24-foe-on-uk/1680b3f159>

Окрім того, Рекомендація CM/Rec(2024)2 містить перелік із 10 показників для ідентифікації SLAPP, який не є вичерпним (пункт 8), зокрема:

- використання позивачем дисбалансу сил (фінансової, політичної чи суспільної переваги) з метою тиску на відповідача;
- висунення позивачем аргументів, які є частково або повністю необґрунтованими;
- вимога непропорційних, надмірних або необґрунтованих засобів захисту;
- позовні вимоги є зловживанням законами або процедурами;
- застосування процесуальних тактик, спрямованих на збільшення витрат відповідача, у тому числі тактик затягування провадження;
- спрямування судового позову навмисно проти окремих осіб, а не проти організацій, відповідальних за оскаржувані дії;
- супровід судового позову піар-кампанією, спрямованою на залякування, дискредитацію учасників громадської дискусії або на відволікання уваги від суті питання, що розглядається;
- позивач або його представники вдаються до юридичного залякування, переслідування чи погроз або вчиняли такі дії в минулому;
- позивач або пов'язані з ним сторони вживають численних, скоординованих або транскордонних судових заходів на підставі одного й того самого набору фактів або стосовно подібних питань;
- позивач систематично відмовляється використовувати позасудові механізми для врегулювання спору.

Рекомендація CM/Rec(2024)2 також містить комплекс заходів, які доцільно впровадити державам-членам Ради Європи, і які базуються на принципах, зокрема: забезпечення інституційних та процедурних гарантій захисту від SLAPP; запровадження ефективних засобів правового захисту; забезпечення прозорості; гарантування підтримки відповідачів – «жертв SLAPP»; використання освіти, навчання та підвищення обізнаності; нарощування інституційного потенціалу.

У Рекомендації CM/Rec(2024)2 наголошується на необхідності визнання осіб, які стали жертвами SLAPP, та їхньому праві на повне відшкодування шкоди, завданої внаслідок таких позовів. Відшкодування повинно охоплювати як матеріальну, так і моральну шкоду, зокрема втрату доходу, емоційні страждання, а також судові та інші обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку із захистом від SLAPP (пункт 41).

В Європейському Союзі з метою забезпечення гарантії захисту від явно необґрунтованих позовів або зловживань у судових провадженнях у цивільних справах із транскордонними наслідками, що порушуються проти фізичних та юридичних осіб через їхню участь у громадській діяльності, ухвалено Директиву (ЄС) 2024/1069 Європейського Парламенту та Ради про захист осіб, які беруть участь у громадській участі, від необґрунтованих претензій або образливих судових розглядів («стратегічні позови проти участі громадськості») (далі – Директива (ЄС) 2024/1069).

Директива (ЄС) 2024/1069 застосовується до позовів цивільного або комерційного характеру, що мають транскордонні наслідки та розглядаються в рамках цивільного провадження, у тому числі щодо процедур забезпечення позову, інших забезпечувальних заходів та зустрічних позовів, незалежно від спеціалізації суду чи трибуналу, і не поширюється, зокрема, на податкові, митні чи адміністративні справи або відповідальність держави за дії та бездіяльність під час здійснення державної влади (стаття 2).

Основні положення Директиви (ЄС) 2024/1069 стосуються:

- встановлення спільних правил процесуальних гарантій (статті 6–10);
- визначення процедур відхилення необґрунтованих позовів на ранніх стадіях їх розгляду (статті 11–13);
- визначення засобів правового захисту від зловживань судовими процесами, спрямованими проти участі громадськості (статті 14, 15);
- процедури захисту від судових рішень третіх країн (статті 16, 17).

Слід зазначити, що Директивою (ЄС) 2024/1069 встановлено мінімальні правила для держав-членів ЄС із можливістю ухвалювати нові або не змінювати чинні положення національного законодавства, які є більш сприятливими і передбачають більш ефективні процесуальні гарантії, зокрема щодо відповідальності, збереження і захисту права на свободу вираження поглядів та інформації. Імплементация Директиви не повинна використовуватися як підстава для зниження рівня захисту, який уже забезпечується в кожній державі-члені ЄС.

У контексті захисту прав журналістів та правозахисників, які беруть участь у громадському житті, доцільно акцентувати на відповідній Рекомендації Комісії (ЄС) 2022/758⁴, яка містить настанови для держав-членів ЄС щодо запровадження ефективних, належних і пропорційних заходів для протидії явно необґрунтованим судовим провадженням проти участі громадськості, а також забезпечення належного захисту, зокрема журналістів і правозахисників, від таких проваджень, із повним дотриманням демократичних цінностей і основоположних прав.

Національна судова практика також звертає увагу на проблематику позовів SLAPP. Зокрема, суддя Верховного Суду у Касаційному адміністративному суді Ян Берназюк у своїй лекції «SLAPP – позови як виклик правосуддю: інструменти ідентифікації, юридичні підходи та захист права на свободу вираження поглядів» наголосив, що SLAPP – це стратегічний позов проти участі громадськості, який має на меті зупинення громадської активності, спрямований на залякування громадськості та обмеження свободи слова. Суддя підкреслив необхідність впровадження основних елементів анти-SLAPP заходів, зокрема: швидке припинення необґрунтованих позовів; запровадження ефективних інструментів ідентифікації таких позовів; встановлення відповідальності та санкцій щодо позивачів (обов'язку позивача компенсувати витрати, понесені відповідачем);

⁴ Commission Recommendation (EU) 2022/758 of 27 April 2022 on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation'). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022H0758>

перекладення тягаря доказування (позивач повинен довести, що його позов не є спробою придушити свободу слова)⁵.

Питання протидії стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP) тривалий час перебуває у полі зору низки громадських об'єднань. Так, Національна спілка журналістів України послідовно порушує проблему SLAPP-позовів, які вважаються такими, що їх використовують не для захисту законних прав, а з метою приглушення критичних публікацій, зупинення розслідувань і виснаження редакції процесуальною тяганиною⁶.

Медійна громадська організація Інститут масової інформації визначає позови SLAPP судовими позовами, які формально мають вигляд спроб захисту честі, гідності або ділової репутації, персональних даних, авторських чи інших прав особи, але фактично є інструментом тиску. Такі позови використовуються не для пошуку справедливості, а для того, щоб виснажити журналіста чи активіста фінансово та психологічно. На вебсайті організації наведені ознаки позовів SLAPP⁷.

Висновки

Протидія стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP) є необхідним елементом забезпечення свободи вираження поглядів, права на участь у справах суспільного інтересу та належного функціонування демократичних інститутів. Європейські підходи до протидії SLAPP виходять із необхідності захисту журналістів, правозахисників і всіх фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у громадському обговоренні питань суспільного інтересу.

Аналіз положень Рекомендації CM/Rec(2024)2 та Директиви (ЄС) 2024/1069 свідчить про формування комплексної моделі протидії SLAPP, яка поєднує механізми їх раннього виявлення та припинення, процесуальні гарантії для відповідачів, ефективні засоби правового захисту, механізми компенсації завданої шкоди, а також заходи з підвищення обізнаності та інституційної спроможності. Важливим елементом цієї моделі є можливість відхилення явно необґрунтованих позовів на ранніх стадіях судового розгляду, що дозволяє мінімізувати фінансові та психологічні наслідки таких проваджень для їх жертв.

Для України питання запровадження комплексних механізмів протидії SLAPP набуває особливого значення з огляду на необхідність створення належних умов для діяльності журналістів, медіа, правозахисників, громадських об'єднань та інших учасників публічного дискурсу. У цьому контексті доцільним є подальше наближення національного законодавства та судової практики до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу.

⁵ Суддя ВС розповів про виклики та механізми протидії стратегічним позовам проти участі громадськості (SLAPP). Вебсайт Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/navch_suddiv_praciv_aparativ_2021/1755614/

⁶ SLAPP-позови проти журналістів: законодавчий захист на фінальному етапі розробки. Вебсайт Національної спілки журналістів України. URL: <https://nsju.org/novini/slapp-pozovy-proti-zhurnalistiv-zakonodavchij-zahyst-na-finalnomu-etapi-rozrobky/>

⁷ SLAPP-позови проти медіа та журналістів: що це і як захистити свободу слова. Вебсайт Інституту масової інформації. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/slapp-pozovy-proti-media-ta-zhurnalistiv-shcho-tse-i-yak-zahystyty-svobodu-slova>

З огляду на підготовлені Радою Європи пропозиції щодо впровадження стандартів протидії SLAPP в Україні, можливими є три основні законодавчі підходи: прийняття спеціального законодавства, внесення змін до відповідних законів або поєднання цих підходів. Вибір оптимальної моделі потребує подальшого фахового аналізу з урахуванням особливостей національної правової системи та судової практики.

Важливим напрямом подальшого законодавчого врегулювання має стати визначення чітких критеріїв ідентифікації SLAPP та забезпечення можливості їх оперативного розгляду судом. Доцільним також є запровадження ефективних процесуальних механізмів захисту відповідачів, зокрема можливості раннього припинення явно необґрунтованих позовів, відшкодування судових та інших обґрунтованих витрат, а також належної компенсації матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок зловживання судовими процедурами.

Окремої уваги потребує розвиток судової практики та підвищення обізнаності суддів, адвокатів, журналістів, правозахисників і представників громадянського суспільства щодо ознак SLAPP та доступних засобів захисту. Підходи, представлені у національній судовій практиці, зокрема щодо необхідності швидкого припинення необґрунтованих позовів, їх належної ідентифікації та компенсації витрат відповідача, можуть бути основою для подальшого формування анти-SLAPP практики.

Таким чином, запровадження в Україні ефективної системи протидії SLAPP доцільно розглядати як складник забезпечення свободи вираження поглядів, доступу до правосуддя та захисту громадської участі. Подальше вдосконалення законодавства має бути спрямоване на створення збалансованої системи, яка одночасно унеможливилюватиме використання судових процедур як інструменту залякування чи придушення публічної активності та гарантуватиме належний судовий захист законних прав та інтересів усіх учасників спору.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*