

# Polityka Unii Europejskiej wobec strategicznych działań prawnych zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) w mediach

Marta Jas-Koziarkiewicz, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [martajas@uw.edu.pl](mailto:martajas@uw.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0003-1080-7724>

## Streszczenie

Wolność wypowiedzi jest wartością Unii Europejskiej wymagającą szczególnej ochrony w związku z pojawianiem się kolejnych zagrożeń. Jednymi z nich są pozwy związane z działaniami zmierzającymi do stłumienia debaty publicznej (SLAPP). Celem artykułu jest zaprezentowanie polityki Unii Europejskiej wobec SLAPP (ang. *Strategic Lawsuits Against Public Participation*). Poszukiwano przy tym odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) w jakim zakresie SLAPP ogranicza wolność wypowiedzi i debatę publiczną? (2) jak kształtuje się polityka UE w zakresie ograniczenia i przeciwdziałania pozwom SLAPP? Analiza bazuje na przeglądzie literatury przedmiotu oraz oficjalnych aktów prawnych i dokumentów UE. W badaniu wskazano cele, podmioty i instrumenty realizacji polityki UE. W toku analizy ustalono, że głównym celem polityki UE wobec SLAPP jest przeciwdziałanie występowaniu tego rodzaju pozwów oraz ochrona pozwanych. Stosowane są przy tym zróżnicowane instrumenty, spośród których najważniejszym pozostają regulacje prawne. Istotne znaczenie mają również mechanizmy finansowe, a w przyszłości monitoring. Unia Europejska realizuje politykę wobec SLAPP we współpracy z państwami członkowskimi, przy istotnym zaangażowaniu organizacji pozarządowych. Największym ograniczeniem w walce ze SLAPP jest fakt, że polityka UE odnosi się do SLAPP o charakterze transgranicznym, a samo zjawisko najczęściej występuje na poziomie krajowym.

**Słowa kluczowe:** SLAPP, Unia Europejska, debata publiczna, media, wolność wypowiedzi, polityka Unii Europejskiej

## European Union policy on Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the media

### Abstract

Freedom of expression is a value of the European Union that requires special protection in view of the emergence of new threats. The significant ones of these threats are SLAPP lawsuits. The aim of this article is to present the European Union's policy on SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*). The following research questions are addressed in this study: (1) to what extent do SLAPP lawsuits restrict freedom of expression and public debate? (2) what is the EU's policy on restricting and counteracting SLAPP? The analysis is based on a review of the literature on the subject and official EU legal acts and documents. The study identified the objectives, actors and instruments of EU policy implementation. The research outcomes demonstrate that the main objective of EU policy towards SLAPP is to counteract the occurrence of such lawsuits and to protect defendants. Various instruments are used for this purpose, the most important of which are legal regulations. Financial mechanisms and, in the future, monitoring are also important. The European Union implements its policy on SLAPP in cooperation with Member States, with significant involvement of non-governmental organisations. The biggest limitation in the fight against SLAPP is that EU policy refers to cross-border SLAPP, while the phenomenon itself most often occurs at the national level.

**Keywords:** SLAPP, European Union, public debate, media, freedom of expression, EU policy

16 października 2017 r. w wybuchu samochodu-putapki na Malcie zginęła Daphne Anne Caruana Galizia<sup>1</sup>, dziennikarka i blogerka śledcza, która w pracy zawodowej ujawniała kwestie związane z korupcją we władzach na Malcie i przestępczymi powiązaniem ówczesnych władz i podmiotów gospodarczych (Parlament Europejski 2019). Przeciwko dziennikarce w 2017 r. „toczyło się ponad 40 spraw typu SLAPP w różnych krajach. Dziennikarka niemalże każdy dzień spędzała w sądzie, a jej środki pieniężne zostały zamrożone” (Milewska i in. 2024: s. 5; zob. też: Komisja Europejska 2022; Allaby 2019). Po jej śmierci nastąpiła seria dymisji w rządzie maltańskim. Śmierć Daphne Caruany Galizii była tragicznym dowodem na to, że nawet w państwach Unii Europejskiej (UE) zawód dziennikarza jest zawodem wysokiego ryzyka, a poszukiwanie prawdy i informowanie społeczeństwa o niej wiązać się może z negatywnymi skutkami, represjami, a nawet śmiercią. Morderstwo dziennikarki sprawiło również, że wśród tematów podejmowanych na forum instytucji europejskich znalazła się tematyka strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (ang. *Strategic Lawsuits Against Public Participation*, SLAPP).

Temat SLAPP był podejmowany we wcześniejszych dokumentach Parlamentu Europejskiego (PE), jednakże dopiero wydarzenia z 2017 r. unaocznily, że kwestia ta jest paląca ze względu na praworządność, ochronę praw człowieka, w tym w kontekście prawa do informacji czy wolności wypowiedzi. Diagnoza taka została zawarta w wystąpieniu Przewodniczącej Komisji Europejskiej (KE), Ursuli von der Leyen, która oceniła: „Jednym

---

<sup>1</sup> W 2021 roku po raz pierwszy wręczona została Nagroda Dziennikarska Parlamentu Europejskiego im. Daphne Anny Caruany Galizii. O nagrodę tę ubiegać się mogą dziennikarze, którzy w pracy zawodowej kierują się zasadami i wartościami UE, takimi jak np. wolność, demokracja czy prawa człowieka, oraz stają w ich obronie.

z podstawowych warunków praworządności – i demokracji w ogóle – jest wolność mediów. W świecie, w którym media działają coraz szybciej, a dezinformacji jest coraz więcej, musimy robić wszystko, co w naszej mocy, aby wspierać wolne media w całej Unii. Wdrożymy europejski akt o wolności mediów oraz zwiększymy nasze wsparcie i ochronę niezależnych mediów i dziennikarzy, stanowczo przeciwdziałając naciskom i nieetycznym zachowaniom" (von den Leyen 2024: s. 30).

Zapowiedź zawarta w wystąpieniu przewodniczącej Komisji Europejskiej zrealizowana została w 2024 r., kiedy przyjęto dwa istotne w kontekście analizowanego tematu i dla funkcjonowania mediów, akty prawne – *Europejski Akt o Wolności Mediów* (Rozporządzenie 2024/1083) oraz Dyrektywę mającą przeciwdziałać wykorzystywaniu strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) (Dyrektywa 2024/1069). W obydwu dokumentach zwrócono uwagę na wyjątkową rolę mediów i dziennikarzy w zakresie przekazywania informacji, prezentowania społecznie istotnych kwestii, kontroli poczynań władz oraz urzeczywistniania debaty publicznej. Wskazano również na zagrożenia, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać korzystanie z tego prawa, jak m.in. SLAPP. Zjawisko to wiąże się z działaniami zmierzającymi do zniechęcenia lub utrudnienia aktywnego udziału dziennikarzy, liderów opinii publicznej, przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w debacie publicznej poprzez zakładanie im spraw, najczęściej cywilnych, dotyczących naruszenia dóbr osobistych. Pozwy cywilne o zniesławienie, które uznać można za SLAPP, zawierają roszczenia finansowe wobec pozwanych, które często są wygórowane i mogą prowadzić do bankructwa instytucji medialnych.<sup>2</sup> Niekiedy sama groźba konieczności poniesienia kosztów procesu sądowego jest wystarczającą do stłumienia debaty publicznej (zob. Coalition Against SLAPPs in Europe 2024). SLAPP wykorzystuje więc „proces sądowy do celów innych niż rzeczywiste dochodzenie, obrona lub wykonywanie prawa” (Borg-Barthet, Farrington 2023: s. 13).

## Cel artykułu i wykorzystana metodologia

**Celem artykułu** jest prezentacja stanowiska UE wobec strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP). W artykule zaprezentowano informacje na temat tego jak definiowany jest SLAPP i jaka jest specyfika tego zjawiska oraz tego, jakie stanowisko wobec SLAPP przyjęła UE. Poszukiwano przy tym odpowiedzi na następujące **pytania badawcze**:

- w jakim zakresie SLAPP ogranicza wolności wypowiedzi i debatę publiczną?
- jak kształtuje się polityka UE w zakresie ograniczenia i przeciwdziałania pozwom SLAPP?

Prezentowane badanie bazuje na przeglądzie literatury przedmiotu, analizie oficjalnych aktów prawnych i dokumentów UE oraz opracowań organizacji reprezentujących dziennikarzy i społeczeństwo obywatelskie.

---

<sup>2</sup> Argument taki pojawił się np. w sprawie portalu śledczego Bivol (Defamation Lawsuit 2022).

## Wolność wypowiedzi jako wartość UE i zagrożenia dla jej urzeczywistnienia

Wolność wypowiedzi jest jednym z podstawowych praw człowieka. Jej znaczenie jest szczególnie istotne w państwach demokratycznych (Jaskiernia 2023: s. 93). Uznawana jest ona za ważną także przez organizacje międzynarodowe.

UE, akceptując dorobek Rady Europy, w tym *Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (EKPC: art. 10), prawo to traktuje jako prawo do „posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe” (art. 11 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*). Prawo to ograniczone winno być jedynie w ramach istniejących przepisów, a ograniczenia wynikać winny z zapewnienia poszanowania innych praw, jak np. ochrona dobrego imienia, prywatności, tajemnicy państwowej (EKPC: art. 10, ust. 2). Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniach zwracał uwagę, że wolność słowa odnosi się „nie tylko do »informacji« czy »idei«, które są słusznie przyjmowane lub postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz także takich, które mogą być obraźliwe, szokujące lub niepokojące” (zob. np. Wyrok ETPC 1999, 2008, 2016, 2017). Prawa tego nie należy interpretować zawężająco w odwołaniu jedynie do praw indywidualnych, ale gwarancja wolności słowa powinna być pojmowana szerzej, także w kontekście pracy dziennikarskiej czy aktywności instytucji medialnych (Jaskiernia 2018: s. 187). I znów przywołać można przepis *Karty Praw Podstawowych* zawierający zobowiązanie do respektowania wolności i pluralizmu mediów (art. 11, ust. 2). To one bowiem – informując, komunikując i kontrolując władzę – zapewniają społeczeństwu dostęp do informacji, umożliwiają korzystanie z praw obywatelom państw członkowskich oraz stwarzają platformę do wymiany poglądów i debaty publicznej stanowiącej podstawę istnienia i rozwoju społeczeństw demokratycznych (Wyrok ETPC 1991), a także urzeczywistniają prawo obywateli do udziału w życiu demokratycznym UE, a nawet samorealizacji jednostki (TUE: art. 10, ust. 3; Dyrektywa 2024/1069).

Znaczenie mediów i dziennikarzy rośnie ze względu na zmiany technologiczne w obszarze konsumpcji mediów. Media, poza pozytywnym wkładem w demokratyczną i pluralistyczną debatę, mogą wspierać państwo i organizacje międzynarodowe w zakresie przeciwdziałania dezinformacji czy manipulacji – tak powszechnym w świecie mediów społecznościowych (Komisja Europejska 2020, 2022).

Przejawami realizacji sanacyjnej funkcji mediów jest dziennikarstwo śledcze, ujawnianie przez nie informacji i przeciwdziałanie w ten sposób zorganizowanej przestępczości, ale i korupcji czy nadużyciom władzy. UE dostrzegła, że rola dziennikarzy w ujawnianiu nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu społecznego, politycznego czy gospodarczego powoduje, że dziennikarze (również w przypadku państw UE) narażeni są na ataki, zabójstwa, zastraszanie czy groźby (Dyrektywa 2024/1069). Zgodnie z oceną Ursuli von der Leyen z 2021 r.: „Dziennikarze są atakowani tylko dlatego, że wykonują swoją pracę. Niektórzy są celem gróźb czy pobić, niektórzy giną w tragicznych okolicznościach. To dzieje się tu, w Unii Europejskiej. Chciałbym tu wymienić kilka nazwisk: Daphne Ca-

ruana Galizia, Ján Kuciak<sup>3</sup>, Peter de Vries<sup>4</sup>. Ich historie może się nieco różnić. Ale jedno je łączy: walczyli o nasze prawo do informacji. I oddali za nie życie" (von der Leyen 2021).

Negatywny obraz sytuacji dziennikarzy i mediów w obszarze bezpieczeństwa i korzystania z wolności wypowiedzi zawarty został m.in. w corocznych raportach KE dotyczących praworządności (European Commission 2020, 2021, 2022, 2023, 2024a) oraz w *Monitorze Pluralizmu Mediów*.<sup>5</sup> Wynika z nich, że „żadne państwo członkowskie Unii Europejskiej nie jest wolne od zagrożeń dla wolności i pluralizmu mediów, chociaż zakres i waga tych zagrożeń znacznie się różnią w całej Europie, co potwierdza Światowy Indeks Wolności Prasy” (del Monte, Faucheux 2024: s. 2). Należy zaznaczyć, że samo uwzględnienie pluralizmu i wolności mediów w europejskim mechanizmie praworządności dowodzi z jednej strony identyfikacji problemu, a z drugiej – chęci przeciwdziałania zagrożeniom dla urzeczywistnienia tych wartości w państwach członkowskich UE. Potwierdza to także zwrócenie uwagi na zjawisko SLAPP w *Europejskim planie na rzecz demokracji* (Komisja Europejska 2020) czy też w zaleceniu Komisji w sprawie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa dziennikarzom i innym pracownikom sektora mediów oraz wzmocnienia ich pozycji w UE (Zalecenie Komisji 2021/6650).

Obawy UE na temat kondycji mediów w Europie znajdują potwierdzenie w badaniach i danych. Zgodnie z informacjami *Media Freedom Rapid Response* (MFRR), w 2024 roku „w państwach członkowskich UE zgłoszono 942 naruszenia wolności prasy, w których zaatakowano 1446 osób lub podmiotów związanych z mediami. Stanowi to wzrost o 48% w porównaniu z 2023 r., kiedy odnotowano 635 naruszeń wolności prasy, w których zaatakowano 927 osób lub podmiotów związanych z mediami” (Media Freedom Rapid Response 2024: s. 10). Wśród najczęstszych naruszeń wolności prasy wskazać można ataki werbalne (41,5%), cenzurę (35,6%), napaść fizyczna (16,6%), incydenty prawne, w tym projekty nowych regulacji ograniczających wolność mediów (16%), atak na mienie (15%) (Media Freedom Rapid Response 2024: s. 10).

Troska UE o dziennikarzy i media podyktowana jest istniejącymi zagrożeniami dla niezależności i pluralizmu mediów, a także ograniczaniem wolności wypowiedzi wynikającym z koncentracji rynku i polityki medialnej państw członkowskich (w tym działań zmierzających do renacjonalizacji, regulacji czy praktyk ograniczających swobodę działalności dziennikarzy, instytucji medialnych i redakcji).<sup>6</sup> Instytucje UE dostrzegły, że

<sup>3</sup> Słowacki dziennikarz zamordowany wraz z narzeczoną Martiną Kušnírovą 21 lutego 2018 roku. Ján Kuciak był dziennikarzem śledczym ujawniającym afery na styku polityki i gospodarki, m.in. dotyczące oszustw podatkowych, „prania brudnych pieniędzy”, korupcji czy „powiązania między osobami współpracującymi z włoską mafią a pracownikami Kancelarii Rządowej Republiki Słowackiej”. Morderstwo dziennikarza wywołało protesty społeczne na Słowacji. Do 2025 roku śledztwo i sprawy sądowe w tej sprawie nie zostały zamknięte (Mrvová, Turček 2018).

<sup>4</sup> Holenderski dziennikarz postrzelony 6 lipca 2021 roku. Zmarł 15 lipca 2021 roku. Peter de Vries był dziennikarzem śledczym zajmującym się światem przestępczym. Sprawcy zabójstwa zostali ujęci i osądzeni w 2024 roku.

<sup>5</sup> *Monitor Pluralizmu Mediów* jest projektem badawczym, który uzyskał dofinansowanie PE i KE, a którego celem jest ocena pluralizmu mediów oraz identyfikacja zagrożeń dla pluralizmu mediów w państwach członkowskich.

<sup>6</sup> Wnioski zawarte w kolejnych sprawozdaniach na temat praworządności (European Commission 2020, 2021, 2022, 2023, 2024a).