

## TEISĖS KREIPTIS Į TEISMUS PAGAL ORHUSO KONVENCIJĄ VADOVAS

### 8 skyrius. Strateginiai ieškiniai prieš visuomenės dalyvavimą

*Jennifer Gleas*

Daugelyje Jungtinių Tautų Europos ekonominės komisijos (JTO/EEK) šalių piliečiai jaučia naujos, nerimą keliančios tendencijos poveikį – jiems iškeliamos bylos už parodymus viešuosiuose svarstymuose, parašų po peticijomis rinkimą, kreipimąsi į teismą dėl aplinkos apsaugos arba kitų įstatymų pažeidimų arba atvirų pasisakymų viešojo intereso klausimais [129]. Šios bylos vadinamos „strateginiais ieškiniiais prieš visuomenės dalyvavimą“ (vertėjo pastaba: angl. *strategic lawsuits against public participation*; trumpinys – angl. SLAPP, liet. SIPVD) [130]. SIPVD yra kliūtys, trukdančios užtikrinti piliečių teisę kreiptis į teismus ir įgyvendinti Orhuso konvenciją. Šiame skyriuje pateikiama bendra trumpa strateginių ieškinių prieš visuomenės dalyvavimą apžvalga.

Išsamiai dokumentais patvirtinta, jog SIPVD yra naudojami visuomenei atbaidyti nuo dalyvavimo Jungtinėse Valstijose, taip pat yra įrodymų dėl SIPVD plitimo Kanadoje, Jungtinėje Karalystėje, Rusijoje ir Kazachstane. Tikėtina, kad SIPVD taikomos daugelyje kitų Europos šalių, nors jos galbūt dar nėra atpažįstamos kaip specialios teisinės priemonės, kurią panaudoja visuomenės dalyvavimo priešininkai.

#### **Kas yra SIPVD?**

SIPVD yra tam tikros rūšies civiliniai ieškiniai, pateikiami nevyriausybinėms organizacijoms arba fiziniams asmenims dėl atvirų pasisakymų viešojo intereso klausimais [131].

SIPVD yra sėkmingai naudojami, kad žmonės būtų atbaidyti ir neįgyvendintų savo teisės viešai kalbėti apie visuomenės interesus ir teisės reikalauti, kad valdžia atitaisytų, kas buvo pažeista. SIPVD daro poveikį demokratijos procesui, silpnindami piliečių norą įgyvendinti savo teisę dalyvauti priimant politinius sprendimus arba nuolatos stebėti valstybines agentūras. SIPVD taikiniams dažnai tenka po keletą metų bylinėtis patiriant nemažas išlaidas, kol teismas priima sprendimą jų naudai.

Mažiausiai vienoje iš JTO/EEK šalių SIPVD vertinami kaip pastangos nubausti už Konstitucijos ginamų teisių įgyvendinimą. Jungtinių Valstijų teismai, atmesdami SIPVD, dažnai cituoja JAV Konstitucijos Pirmosios pataisos straipsnį dėl peticijų, kuris užtikrina „teisę teikti Vyriausybei peticijas dėl skundų tenkinimo“ [132].

#### **Šiame Vadove nagrinėjami SIPVD**

Mažiausiai dviem iš Vadove nagrinėjamų atvejų, piliečiai tapo SIPVD taikiniiais už pastangas dalyvauti priimant vyriausybinius sprendimus. Kazachstane (atvejis dėl pernelyg didelių mokesčių) fizinis asmuo viešajame svarstyme kalbėjo apie bendrovės vykdomą aplinkos taršą. Piliečio liudijimai prieštaravo bendrovės nusamdytos laboratorijos atstovo liudijimams. Laboratorija pateikė piliečiui ieškinį, apkaltindama jį sumenkinus laboratorijos dalykinę reputaciją. Galiausiai teismas nepriėmė jokio sprendimo, tačiau piliečiui teko sumokėti už atstovavimą teisme. Tokie atvejai atgraso žmones kalbėti viešuosiuose svarstymuose.

Rusijoje (Nikitino atvejis) vyriausybė apkaltino buvusį Rusijos laivyno kapitoną išdavyste šnipinėjant, atskleidžiant valstybės paslaptis ir kitais nusikaltimais dėl to, kad jis parengė ataskaitą, kurioje buvo informacijos apie galimą spinduliuotės grėsmę, keliamą kai kurių Rusijos povandeninių laivų ir branduolinių atliekų saugyklų. Nors galiausiai Nikitinas buvo visiškai išteisintas, jis penkerius priešinosi kaltinimams (o tai brangiai kainavo). Bylos metu dalį laiko jis buvo įkalintas. Netgi paleidus iš kalėjimo, buvo stipriai suvaržoma jo judėjimo laisvė. Nikitino atvejis – kraštutinis, tačiau ne vienintelis piliečių persekiojimo už atviras viešas kalbas pavyzdys. Prisimindami Nikitino patirtį, kiti piliečiai gerokai pagalvos, ar tikrai verta ginti aplinką.

#### **Piliečių atkirtis SIPVD – priešieškiniai**

Siekiant užkirsti strateginiams ieškiniams prieš visuomenės dalyvavimą, Pring ir Canan rekomenduoja tokių ieškinių atsakovams atsikirsti priešieškiniiais. Jie konstatuoja, kad „daugiausiai žadanti SIPVD reiškinių

prevencijos ir gydymo priemonė ... yra ... priešieškiniiai“ (angl. *SLAPPback*): jais SIPVD taikiniai apgręžia reikalus ir pareikalauja iš ieškovų atlyginti SIPVD padarytą žalą ir nuostolius [133]. Konstitucinių arba kitų teisių pažeidimai, ieškiniai dėl piktnaudžiavimo procesinėmis teisėmis arba deliktinės teisės pažeidimų, pavyzdžiui, dėl piktinančio, įžeidžiančio elgesio – tai teisinių pagrindų, kuriuos galima naudoti priešieškiniams prieš SIPVD, pavyzdžiai [134].

Dažniausiai pasitaikantys priešieškinių prieš SIPVD pagrindai yra piktybinis teisminis persekiojimas ir piktnaudžiavimas teisiniu procesu. Daugelis priešieškinių prieš SIPVD baigiasi sutarimu, todėl apie galutinius rezultatus nepranešama [135].

### **Įstatyminis atkirtis SIPVD**

Siekiant užtikrinti, kad SIPVD bylomis visuomenė nebebūtų atbaidoma nuo dalyvavimo, reikia priimti įstatymus prieš SIPVD.[136]. Kai kurios JTO/EEK narės ir kitos šalys jau priėmė nuo SIPVD atgrasančius įstatymus. Vyriausybės turėtų būti suinteresuotos priimti įstatymus prieš SIPVD, taip užtikrinamos piliečių galimybę dalyvauti priimant valstybinius sprendimus ir užkirsdomas kelią SIPVD teikėjams piktnaudžiauti teismais, siekiant sutrukdyti visuomenei dalyvauti valstybės valdyme. SIPVD teikėjai dažnai stengiasi nutildyti piliečius ir užkirsti kelią debatams savivaldybėse, kur gali diskutuoti daug žmonių ir kur išrinktieji valdžios atstovai priims sprendimus. Įstatymai prieš SIPVD turi apsaugoti galimus taikinius, nesuvaržydami teisės kreiptis į teismus dėl žalos.

Kelios grupės drauge parengė JAV įstatymo prieš SIPVD modelį [137]. Šis įstatymas galėtų tapti pavyzdžiu kitoms JTO/EEK šalims, rengiančioms įstatymų prieš SIPVD projektus.

Įstatymu, pavyzdžiui, nustatoma, kad „veiksmi, kuriais palaikoma konstitucinė peticijos teisė, įskaitant teisę į teisminę gynybą, poveikį veiklai, informavimą, komunikavimą ir kitokią dalyvavimą valstybės valdymo procesuose, turi būti apsaugota nuo civilinės atsakomybės, nepaisant ketinimų arba tikslo, išskyrus atvejus, kai nesiekama jokios veiklos, rezultatų arba pasekmių valstybinio valdymo arba rinkimų srityje“ [138].

Įstatymo projektu užtikrinama SIPVD taikinio teisė prašyti teismą, kad ieškinys būtų atmestas. Tuomet byla sustabdoma, iki teismas nutaria, ar pateiktas ieškinys neteisėto SIPVD atvejis [139]. Būtent SIPVD teikėjas privalo įrodyti, kad jo ieškinys – ne SIPVD, o teisėtos pastangos pateikti teismui prašymą nagrinėti skundą [140]. Jei teismas įvertina ieškinį kaip SIPVD ir todėl atmeta, ieškinio taikiniui atlyginamos visos bylinėjimosi ir atstovavimo išlaidos. Teismas taip pat gali skirti SIPVD teikėjui baudą, kad atgrasintų toliau teikti tokius ieškinius [141]. Jei dėl SIPVD asmuo nukentėjo, jis gali prašyti priteisti iš šio ieškinio teikėjo kompensaciją ir žalos atlyginimą [142].

### **Visuomenės dalyvavimo apsauga**

Nors SIPVD ir kiti bauginimo būdai daro poveikį visuomenės dalyvavimui kai kuriose JTO/EEK šalyse ir, regis, plinta po regioną, visuomenės dalyvavimas dėl to neturėtų būti stabdomas. Būtina kuo plačiau skleisti informaciją apie šią taktiką, taip padedant teismams lengviau atpažinti, kad jie pateikti bauginimo ir persekiojimo tikslais. Vyriausybės taip pat turėtų skatinti visuomenės dalyvavimą, pirmiausiai įteisindamos draudimą teikti SIPVD.

Toliau pateikiame išvadas bei rekomendacijas, pagrįstas bendra ir gautų atvejų analize. Šis sąrašas negali apimti visų klausimų, taip pat jis nėra skirtas taikyti visoms be išimties JTO/EEK regiono teisinėms sistemoms. Valstybės pačios turi nuspręsti, kurios priemonės labiausiai tiktų jų būklei. Tačiau sąrašė nurodomi galimos praktinės, teisinės ir institucinės priemonės. Taigi valstybės narės ir kitos šalys galbūt norės neatsilikti įgyvendindamos savo prievolę pagal Orhuso konvenciją – užtikrinti visuomenės teisę kreiptis į teismą.

# Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention

Edited by  
**Stephen Stec**

SZENTENDRE, HUNGARY  
MARCH 2003

Ministry of the Environment  
Republic of Estonia



## About the REC

The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) is a non-partisan, non-advocacy, not-for-profit organisation with a mission to assist in solving environmental problems in Central and Eastern Europe (CEE). The Center fulfils this mission by encouraging cooperation among non-governmental organisations, governments, businesses and other environmental stakeholders, by supporting the free exchange of information and by promoting public participation in environmental decision-making.

The REC was established in 1990 by the United States, the European Commission and Hungary. Today, the REC is legally based on a Charter signed by the governments of 27 countries and the European Commission, and on an International Agreement with the Government of Hungary. The REC has its headquarters in Szentendre, Hungary, and local offices in each of its 15 beneficiary CEE countries which are: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, FYR Macedonia, Poland, Romania, Serbia and Montenegro, Slovakia and Slovenia.

Recent donors are the European Commission and the governments of Albania, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Poland, Serbia and Montenegro, Slovenia, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and the United States, as well as other inter-governmental and private institutions.

**Disclaimer:** This handbook has been produced for the use of the member states of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Its contents express the personal opinions of the authors only, and do not represent the official position of any country or official body. Nor do the designations employed and the presentation of the material in this publication imply the expression of any opinion whatsoever concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The entire contents of this publication are copyright  
©2003 The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

No part of this publication may be sold in any form or reproduced for sale  
without prior written permission of the copyright holder

ISBN: 963 9424 28 5

Published by:  
The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe  
Ady Endre ut 9-11, 2000 Szentendre, Hungary  
Tel: (36-26) 504-000, Fax: (36-26) 311-294, E-mail: info@rec.org, Web site: <www.rec.org>

Printed in Hungary by ProTertia

This and all REC publications are printed on recycled paper or paper produced  
without the use of chlorine or chlorine-based chemicals

<b>Keyword index of cases</b>	<b>7</b>
<b>Explanatory note</b>	<b>11</b>
<b>Preface</b> — <i>Rita Annus, Chairperson of the Task Force on Access to Justice</i>	<b>13</b>
<b>Acknowledgements</b>	<b>15</b>
<b>Introduction</b> — <i>Stephen Stec</i>	<b>17</b>
<b>Part I: Specific Access to Justice Issues Under the Aarhus Convention</b>	<b>21</b>
<b>Chapter 1: Access to justice in cases involving access to environmental information</b> — <i>Remo Savoia and Dmitry Skrylnikov</i>	<b>23</b>
Failure to respond to an information request	23
Incomplete response	24
Challenges to claims of exemption	24
<b>Chapter 2: Access to justice in cases involving public participation in decision-making</b> — <i>Svitlana Kravchenko, Dmitry Skrylnikov and John E. Bonine</i>	<b>27</b>
Judicial challenges to procedural illegality	27
Judicial challenges to substantive illegality	30
<b>Chapter 3: The public's right to enforce environmental law</b> — <i>John E. Bonine</i>	<b>31</b>
What can be reviewed? Contraventions of national law relating to the environment	31
What can trigger the review procedure? Acts and omissions, private and public	31
Who can ask for the review? Standing	31
<b>Chapter 4: Administrative, judicial and other means for access to justice</b> — <i>Remo Savoia</i>	<b>39</b>
Administrative versus judicial appeal	39
<b>Chapter 5: Administration of justice and due process</b> — <i>Marianna Bolshakova</i>	<b>43</b>
Judicial independence	43
Corruption	43
Knowledge and capacity	44
Public support	44
Legal certainty	45
Right to counsel and presumption of innocence	45
Judicial consistency and use of precedent	45
Advisory opinions	45
Timeliness of procedures	46
Protection of persons exercising their rights	47
Further obstacles	47

<b>Chapter 6: Remedies — <i>Brian Rohan and David Jacobstein</i></b>	<b>49</b>
Powers of judges and administrators	49
Enforcement of judgements	50
Injunctions as a remedy under the Aarhus Convention	50
Damages	54
<b>Chapter 7: Financial and other barriers — <i>Lynn Sferrazza</i></b>	<b>55</b>
Court fees	55
Costs of experts	55
Legal aid	56
Fee shifting	56
Aggregating small claims	58
Restrictions on NGOs	58
Taxation	58
<b>Chapter 8: Strategic lawsuits against public participation — <i>Jennifer Gleason</i></b>	<b>59</b>
What are SLAPPs?	59
SLAPPs identified in case studies	59
Responding to SLAPPs – SLAPPbacks	59
Legislative responses to SLAPPs	60
Protecting public participation	60
<b>Chapter 9: Conclusions and recommendations — <i>Stephen Stec</i></b>	<b>61</b>
Legal/administrative issues	61
Standing issues	62
Adequacy of remedies	62
Financial issues	62
Systemic and capacity issues	63
<b>Preface, Explanatory note, Introduction and Part I: Endnotes</b>	<b>65</b>

## **Part II: Related Access to Justice Issues**

71

<b>Chapter 1: Rights and duties towards a healthy environment — <i>Stephen Stec</i></b>	<b>73</b>
The right to a healthy environment in Europe	73
Aarhus rights and procedures contributing to the right to a healthy environment	75
<b>Chapter 2: Environmental human rights protection in the European Court of Human Rights — <i>Andriy Andrusevych</i></b>	<b>77</b>
<b>Chapter 3: Access to justice on the international level: Citizen enforcement under the North American Agreement on Environmental Cooperation — <i>Andriy Andrusevych</i></b>	<b>79</b>
<b>Part II Endnotes</b>	<b>81</b>

<b>Part III: Case Studies</b>	<b>83</b>
Case study methodology	85
Table of cases	87
Cases	91
Part III: Endnotes	215
<b>Appendices</b>	<b>219</b>
Appendix A: Report of Tallinn Workshop on Access to Justice in Environmental Matters under the Aarhus Convention	221
Appendix B: Other Cases and Background Materials	229
Appendix C: Citizen Guides Related to Access to Justice	243
Appendix D: Important Contacts	245
Appendix E: Further Reading	251
About the Authors	255

# Chapter 8

## Strategic lawsuits against public participation

Jennifer Gleason

Citizens and NGOs in many UNECE countries are feeling the impact of a disturbing new trend — they are getting sued for presenting testimony at public hearings, collecting signatures on petitions, filing lawsuits when environmental and other laws are violated, or otherwise speaking out about issues of public interest.<sup>129</sup> These lawsuits are referred to as “strategic lawsuits against public participation” (SLAPPs).<sup>130</sup> SLAPPs are obstacles to ensuring that citizens have access to justice and in implementing the Aarhus Convention. This section presents a brief general overview of SLAPPs.

It is well documented that SLAPPs are used to deter public participation in the US and there is evidence that the use of SLAPPs is spreading to Canada, the UK, Russia and Kazakhstan. It is likely that SLAPPs are used in many other European countries, although they may not yet be recognised as a specific legal tool used by opponents to public participation.

### What are SLAPPs?

A SLAPP is a type of civil lawsuit filed against an NGO or individual for speaking out about an issue of public interest.<sup>131</sup>

SLAPPs are successfully used to deter people from exercising the right to speak out about issues of public interest and the right to ask the government to correct a wrong. SLAPPs have an impact on the democratic process by decreasing citizen willingness to enforce rights, to participate in policy-making, or to act as “watchdog” over government agencies. The targets of SLAPPs must often endure several expensive years of litigation before a court rules in their favour.

Courts in at least one UNECE country view SLAPPs as efforts to penalise the exercise of constitutionally protected liberties. US courts that dismiss SLAPPs often cite the petition clause of the First Amendment of the US Constitution, which guarantees “the right to petition the Government for a redress of grievances.”<sup>132</sup>

### SLAPPs identified in case studies

In at least two case studies, citizens attempting to participate in government decision-making were targets of SLAPPs. In Kazakh Case 3 (the Excessive Fees Case), an individual spoke out at a public hearing about pollution discharged by a company. The citizen’s testimony contrasted with the testimony given by a representative of a laboratory hired by the company. The laboratory filed a lawsuit against the individual, claiming the individual injured the laboratory’s reputation. Ultimately, the claim was unresolved, but the citizen had to pay for representation in the case. Cases like this will discourage people from speaking out at public hearings.

In Russia Case 2 (the Nikitin Case), the Russian government charged a former captain in the Russian Navy with treason through espionage, disclosure of state secrets and other crimes for preparing a report that included information about the possible radiation hazards of some Russian submarines and nuclear waste storage sites. Although Nikitin was ultimately acquitted, he spent five years fighting the charges (at considerable expense). During part of this period, Nikitin was held in custody. Even when he was not in custody, his movements were severely restricted. Nikitin’s case is an extreme example of the harassment citizens may face for speaking out, but it is not the only example. Certainly other citizens will think twice about advocating for the environment after Nikitin’s experience.

### Responding to SLAPPs — SLAPPbacks

In order to deter SLAPPs, Pring and Canan suggest that targets should “SLAPPback.” They state, “[t]he most promising prevention and cure for the SLAPP phenomenon ... is ... the ‘SLAPPback’: a countersuit in which the targets turn the tables and sue the filers for the injuries and losses caused by the SLAPP.”<sup>133</sup> Violation of constitutional or other rights, abuse of process or tort claims, such as outra-



geous conduct, are examples of legal theories that can be used in filing SLAPPbacks.<sup>134</sup>

Perhaps the two most common claims in a SLAPPback are malicious prosecution and abuse of process. Many SLAPPback cases end in settlements, so the final outcome is not reported.<sup>135</sup>

## Legislative responses to SLAPPs

One way to ensure that SLAPPs do not continue to deter public participation is to enact anti-SLAPP laws. Some UNECE and other countries have adopted laws discouraging SLAPPs.<sup>136</sup> It is in the interest of governments to pass anti-SLAPP laws to ensure that citizens are able to participate in the government decision-making process and to stop filers of SLAPPs from misusing courts to deter citizens from participating in government. SLAPP filers are often trying to silence citizens and take a debate out of city hall, where many people can participate in the discussion and where elected officials will make a decision. Anti-SLAPP legislation needs to protect targets without interfering with the right to bring grievances to court.

Several groups came together to draft a model anti-SLAPP bill for the US.<sup>137</sup> This bill could serve as a model to use in drafting anti-SLAPP bills in other UNECE countries. The bill states in part:

“Acts in furtherance of the constitutional right to petition, including seeking relief, influencing action, informing, communicating, and otherwise participating in the processes of government, shall be immune from civil liability, regardless of intent or purpose, except where not aimed at procuring any governmental or electoral action, result, or outcome.”<sup>138</sup>

The draft bill ensures that, when a SLAPP is filed, the target can move to ask the court to dismiss the case. The

case will be put on hold while the court determines whether it is an illegal SLAPP case.<sup>139</sup> The burden of proof is put on the SLAPP filer to demonstrate that the case is not a SLAPP, but a legitimate attempt to petition the court to address a grievance.<sup>140</sup> If the court agrees that the case was a SLAPP and dismisses the case, the SLAPP target will be awarded the costs of litigation and attorney fees. The court may also require the SLAPP filer to pay sanctions to deter future SLAPPs.<sup>141</sup> If a person is injured by the SLAPP, he or she may seek compensatory and punitive damages from the party that filed it.<sup>142</sup>

## Protecting public participation

While SLAPPs and other methods of intimidation have an impact on public participation in some UNECE countries and are likely to spread throughout the region, it is not a reason to stop participating. Information has to be spread widely about the use of these tactics so that courts will more easily recognise them as intimidation and harassment. Governments should also be encouraged to protect public participation by making it illegal to file SLAPPs in the first place.

The following list of conclusions and recommendations is based on the analysis and the cases received. This list cannot cover all issues in detail and does not purport to be applicable to all legal systems within the UNECE region. It will be up to individual states to determine those measures that are most applicable to their situations. However, the following items might give some indication of possible practical, legal and institutional steps that parties and other states may wish to take in line with the access to justice obligations under the Aarhus Convention. They are divided according to subject matter.