



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

**om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade
rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig
debatt*)**

{SWD(2022) 117 final}

MOTIVERING

Uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten (*strategic lawsuits against public participation, SLAPPs* – här kallade *strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt* eller *munkavleprocesser*) är ett nytt men allt vanligare fenomen i Europeiska unionen. Det handlar om en särskilt skadlig form av trakasserier och hot mot personer som verkar i allmänhetens intresse som består i att mäktiga privatpersoner, lobbygrupper, företag eller offentliga organ inleder grundlösa eller överdrivna rättsprocesser mot parter som framför kritik eller förmedlar budskap som är besvärande för käranden i en fråga av allmänintresse. Syftet är att censurera, skrämma och tysta kritiker genom att tvinga dem att bära kostnaderna för ett juridiskt försvar till dess att de avstår från sin kritik eller sitt motstånd. Munkavleprocesser inleds till skillnad från vanliga rättsprocesser inte för att få en sak prövad i domstol, att vinna en rättsprocess eller att få gottgörelse. De inleds i stället för att skrämma svarandena och uttömma deras resurser. Ytterst är syftet att uppnå en avskräckande inverkan, att tysta svarandena och få dem att avstå från sitt värv.

De vanligaste måltavlorna för munkavleprocesser är journalister och människorättsförsvarare. Det handlar dock inte bara om enskilda personer utan även om medieföretag, förlag och civilsamhällesorganisationer, t.ex. organisationer som är involverade i miljöaktivism. Även andra personer som deltar i den offentliga debatten – t.ex. forskare och akademiker – kan bli måltavlor.

Det är en förutsättning för en välmående och blomstrande demokrati att medborgare kan delta aktivt i den offentliga debatten utan otillbörlig inblandning av offentliga myndigheter eller andra mäktiga intressen. För att möjliggöra ett meningsfullt deltagande måste medborgarna ha tillgång till tillförlitlig information som gör att de kan bilda sig en egen uppfattning och använda sitt eget omdöme i ett offentligt rum där olika åsikter kan uttryckas fritt.

Journalister har en viktig roll när det gäller att främja den offentliga debatten samt förmedla information, åsikter och tankar. De måste kunna utöva sitt värv för att säkerställa att medborgarna i Europas demokratiska samhällen kan ta del av en mångfald av åsikter. Undersökande journalister spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa organiserad brottslighet, korruption och extremism. Det behövs ett robust system med skyddsåtgärder för att de ska kunna fullgöra sitt viktiga granskningsuppdrag när det gäller frågor av legitimt allmänintresse. Deras arbete är förknippat med särskilt stora risker och det blir allt vanligare att de utsätts för attacker och trakasserier. Även människorättsförsvarare har en kritisk roll när det gäller att värna grundläggande rättigheter, demokratiska värden, social inkludering, miljöskydd och rättsstatsprincipen. De bör kunna delta aktivt i det offentliga livet och yttra sig i politiska frågor och beslutsprocesser utan att behöva oroa sig för hot.

Munkavleprocesser kännetecknas ofta av en obalans i maktförhållandet mellan parterna, där käranden till exempel kan ha en starkare ekonomisk eller politisk ställning än svaranden. Även om den inte alltid är ett inslag i sådana mål kan en sådan obalans i maktförhållandet avsevärt förstärka de skadliga effekterna för svarandena och den avskräckande inverkan på deltagande i den offentliga debatten. Munkavleprocesser kan dessutom ha en avskräckande inverkan på andra potentiella måltavlor, som kanske beslutar sig för att avstå från att undersöka och rapportera om frågor av allmänintresse. Detta riskerar att leda till självcensur.

Munkavleprocesser utgör ett missbruk av rättegångsförfarandet och belastar domstolarna i onödan. Olika grunder åberopas av de som inleder munkavleprocesser. Anklagelserna rör ofta ärekränkning, men även överträdelse av andra regler eller rättigheter (t.ex. dataskyddslagstiftning eller integritetslagstiftning). Dessa kombineras ofta med skadeståndsanspråk eller ibland förelägganden (som förbjuder eller åtminstone skjuter upp offentliggörandet).

Att munkavleprocesser har blivit allt vanligare identifierades som ett allvarligt problem i vissa medlemsstater i samband med 2020 och 2021 års rapporter om rättsstatsprincipen.

Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet¹ rapporterar även att antalet anmälningar av allvarliga hot mot journalisters säkerhet och mediefriheten i Europa har ökat, vilket inkluderar flera fall av juridisk skrämseltaktik. I 2021 års årliga rapport från partnerorganisationerna till Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet framhölls också att anmälningar som handlade om munkavleprocesser ökade påtagligt 2020 jämfört med året innan, i fråga om både antal och berörda jurisdiktioner som är medlemmar i Europarådet². Mer allmänt visar information som samlats in genom European Media Pluralism Monitor³ också att journalisternas arbetsvillkor har försämrats. Under 2021 dokumenterade MFRR (Media Freedom Rapid Response) 439 anmälningar (gällande attacker mot 778 personer eller organisationer med medieanknytning) i 24 EU-medlemsstater som ägt rum under en tolv månaders period, däribland munkavleprocesser⁴.

Det finns fler uppgifter tillgängliga som gäller hot i form av munkavleprocesser mot journalister och människorättsförsvarare, men även andra aktörer som deltar i den offentliga debatten, t.ex. fackföreningsföreträdare och akademiker, står inför liknande problem. Detta påpekades i flera av de bidrag från det civila samhället som inkom under det öppna offentliga samrådet.

Många munkavleprocesser äger rum i en nationell kontext och har inga gränsöverskridande följder. Ofta är de dock gränsöverskridande, och när de har gränsöverskridande följder blir de mer komplexa och kostsamma samt får ännu mer negativa konsekvenser för svarandena. Det faktum att material på nätet är tillgängligt över jurisdiktionsgränserna kan leda till ”forumshopping” och försvåra den faktiska tillgången till rättslig prövning och

¹ Sedan 2015 har Europarådets plattform underlättat sammanställningen och spridningen av information om allvarliga problem när det gäller mediefrihet och journalisters säkerhet i Europarådets medlemsstater. De deltagande partnerorganisationerna – inbjudna icke-statliga organisationer och journalistförbund – anmäler brott mot mediefriheten och offentliggör årliga rapporter om situationen vad gäller mediefrihet och journalisters säkerhet i Europa. Europarådets medlemsstater förväntas agera och hantera problemen samt informera plattformen om vilka åtgärder som vidtagits till följd av anmälningarna. Den låga svarsfrekvensen bland Europarådets medlemsstater, vilka innefattar medlemsstater i EU, visar att mer måste göras. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² Under 2021 offentliggjordes 282 anmälningar på [plattformen för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom), varav flera gällde juridisk skrämseltaktik, dvs. opportunistiskt, godtyckligt eller okynnesprocessande genom åberopande av bland annat lagar om förtal, bekämpning av terrorism, nationell säkerhet, huliganism eller bekämpning av extremism. I 2021 års årliga rapport från partnerorganisationerna till Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet noterades en ökning under 2020 jämfört med året innan, i fråga om både antal och berörda jurisdiktioner som är medlemmar i Europarådet – [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom/1680a2440e).

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

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. I ett separat faktablad finns uppgifter avseende de 27 EU-medlemsstaterna. 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.

domstolssamarbete. Svarande kan dras in i flera rättsprocesser i flera olika jurisdiktioner samtidigt. ”Forumshopping” (eller ”förtalsturism”) är ett fenomen som förvärrar problemet genom att vissa jurisdiktioner uppfattas som mer gynnsamt inställda mot käre. Denna effekt blir ännu starkare när munkavleprocesser inleds utanför Europeiska unionen.

Syfte med förslaget

Detta förslag är en av de åtgärder inom ramen för den europeiska handlingsplanen för demokrati som syftar till att stärka mediernas mångfald och frihet i Europeiska unionen. Initiativet omfattar även människorättsförsvarare, som har en viktig roll i våra demokratier och allt oftare utsätts för den här typen av trakasserier.

Förslaget syftar till att skydda de som blir måltavlor för munkavleprocesser och förhindra att detta fenomen ökar ytterligare i EU. För närvarande har ingen av medlemsstaterna särskilda skyddsåtgärder mot sådana processer och bara ett fåtal överväger att införa sådana skyddsåtgärder. Det finns inte heller några regler på EU-nivå om munkavleprocesser. Genom att utveckla en gemensam syn inom EU på vad som utgör en munkavleprocess och genom att införa rättssäkerhetsgarantier syftar förslaget till att ge domstolarna effektiva verktyg att hantera munkavleprocesser och ge de som blir måltavlor förutsättningar att försvara sig.

De föreslagna rättssäkerhetsgarantierna gäller i mål med gränsöverskridande följder. En gränsöverskridande dimension i munkavleprocesser bidrar som framhålls ovan till att göra dem än mer komplicerade och besvärliga för svarandena. Ett annat mål med förslaget är att skydda EU-medborgarna och civilsamhället mot munkavleprocesser som inleds i tredjeländer.

Kommissionens rekommendation om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmisbruk (strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt)

Detta förslag till direktiv kompletterar och är helt förenligt med kommissionens rekommendation om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmisbruk (strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt)⁵, som antas samtidigt.

I rekommendationen uppmanas medlemsstaterna att se över sin nationella situation för att säkerställa att deras tillämpliga rättsliga ramar innehåller nödvändiga skyddsåtgärder för att hantera munkavleprocesser, med full respekt för grundläggande rättigheter, inbegripet rätten till yttrandefrihet, rätten till rättslig prövning och rätten till skydd av personuppgifter och demokratiska värden. Medlemsstaterna uppmanas även att i sin nationella lagstiftning införa liknande skyddsåtgärder för inhemska ärenden som de som ingår i EU-rättsakter för att motverka uppenbart ogrundade rättsprocesser eller rättegångsmisbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten när det gäller civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Medlemsstaterna rekommenderas bland annat att avskaffa fängelsestraff för förtal och främja användning av förvaltnings- eller civilrätt i stället för straffrätt för att hantera sådana fall, under förutsättning att dessa bestämmelser har en mindre repressiv verkan och att de administrativa bestämmelserna utesluter alla former av frihetsberövande.

Rekommendationen omfattar också aspekter som rör utbildning av juridiska yrkesgrupper och potentiella måltavlor för att förbättra deras kunskaper och kompetens att hantera munkavleprocesser, upplysningsinsatser som gör det lättare för journalister och

⁵ C(2022)2428, 27.4.2022.

människorättsförsvarare att inse när de ställs inför munkavleprocesser, stöd till de som blir måltavlor för munkavleprocesser (t.ex. ekonomiskt eller rättsligt bistånd) samt en mer systematisk övervakning och datainsamling.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Europeisk handlingsplan för demokrati

Den 3 december 2020 utfärdade kommissionen en europeisk handlingsplan för demokrati⁶, där man tillkännagav en rad åtgärder för att stärka mediernas frihet och mångfald, bl.a. ett initiativ om munkavleprocesser och en rekommendation om journalisters säkerhet enligt nedan. Handlingsplanen är det paraplyinitiativ som syftar till att ge medborgarna egenmakt och bygga upp mer motståndskraftiga demokratier i hela EU.

Rekommendation om säkerställande av journalisters och andra mediearbetares skydd, säkerhet och egenmakt i Europeiska unionen

I den europeiska handlingsplanen för demokrati framhålls att munkavleprocesser ofta används i kombination med hot mot journalisters fysiska säkerhet. Den 16 september 2021 antog kommissionen en rekommendation om säkerställande av journalisters och andra mediearbetares skydd, säkerhet och egenmakt i Europeiska unionen⁷.

Syftet med rekommendationen är att säkerställa ett arbetsklimat för alla mediearbetare som är säkert och fritt från rädsla och hotelser både på och utanför nätet. I rekommendationen fastställs åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att stärka säkerheten för journalister. De uppmanas att inrätta oberoende nationella stödtjänster, till exempel hjälplinjer, juridisk rådgivning, psykologstöd och skyddat boende för journalister och andra mediearbetare som utsätts för hot. Rekommendationen efterlyser också bättre skydd för journalister i samband med demonstrationer, ökad säkerhet på nätet och särskilt stöd till kvinnliga journalister.

Strategi för att stärka tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan)

Detta förslag kompletterar och är helt i linje med strategin för att stärka tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁸, som antogs den 2 december 2020. I strategin fastställs att organisationer i det civila samhället och människorättsförsvarare är avgörande för en sund demokrati och ett samhälle där människor kan utöva sina grundläggande rättigheter. Det fastställs därför åtgärder för att bland annat stödja och skydda det civila samhällets organisationer och människorättsförsvarare. I strategin konstateras särskilt att dessa aktörer möter svårigheter i vissa medlemsstater, bland annat smutskastningskampanjer, fysiska och verbala attacker, hot och trakasserier, bland annat i form av munkavleprocesser.

I strategin uppmanade kommissionen medlemsstaterna att främja ett stödjande och säkert klimat för sina civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare, även på lokal nivå.

Detta förslag till direktiv utgör ytterligare en byggsten för att stärka de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen och stöder ett av strategins mål.

Rapporter om rättsstatsprincipen

⁶ COM(2020) 790 final, 3.12.2020.

⁷ C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

⁸ COM(2020) 711 final, 2.12.2020.

Kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen från 2020⁹ och 2021¹⁰ visar att munkavleprocesser ökar i Europeiska unionen. I rapporterna understryks att journalister och människorättsförsvarare i flera av medlemsstaterna allt oftare utsätts för hot och attacker, både fysiska och på nätet, i samband med sina publikationer och sitt arbete, bland annat i form av munkavleprocesser.

Direktivet om skydd för visselblåsare

Detta förslag påverkar inte det skydd som redan ges genom direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten¹¹ och är helt förenligt med det. Ett effektivt skydd för visselblåsare mot repressalier är ytterst viktigt för att försvara allmänhetens intresse och även för att värna mediernas granskningsuppdrag i demokratiska samhällen, eftersom visselblåsare ofta är en viktig källa för undersökande journalister. Direktiv 2019/1937 ger ett starkt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten mot alla former av repressalier, både i och utanför det arbetsrelaterade sammanhanget, inbegripet repressalier genom rättsliga förfaranden gällande förtal, sekretessbrott eller skydd av personuppgifter. I situationer som omfattas av både detta förslag och direktiv 2019/1937 bör det skydd som ges genom båda rättsakterna gälla.

EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024

Handlingsplanen¹² bidrar till säkerhet och skydd för journalister och medarbetare runt om i världen, bland annat genom att arbeta för en gynnsam miljö för yttrandefrihet och genom att fördöma attacker och andra former av trakasserier och hot både på och utanför nätet. Den tar upp hot som specifikt riktas mot kvinnliga journalister, säkerställer att de som trakasseras, skräms eller hotas får stöd via EU:s mekanismer för skydd av människorättsförsvarare och stöder mediernas egna initiativ. Medlemsstaternas myndigheter uppmanas att förebygga och fördöma sådant våld och att vidta effektiva åtgärder för att få ett slut på straffriheten.

Skyddet av journalister och människorättsförsvarare står i centrum för EU:s yttre åtgärder för mänskliga rättigheter och demokrati, i linje med handlingsplanen. Detta förslag samverkar med de kraftfulla insatser som görs under ledning av EU runtom i världen i detta sammanhang och kommer att bidra till fortsatt riktat stöd till människorättsförsvarare och journalister som utsätts för munkavleprocesser.

EU:s riktlinjer om mänskliga rättigheter vad gäller yttrandefrihet online och offline

I riktlinjerna¹³ anges att EU ska motverka godtyckliga angrepp, urskillningslöst missbruk av brottmålsförfaranden och civilrättsliga förfaranden, förtalskampanjer och överdrivna restriktioner för journalister, medieaktörer, icke-statliga organisationer och personligheter

⁹ COM(2020) 580 final – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, 2020 års rapport om rättsstatsprincipen – Rättsstatssituationen i EU. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ COM(2021) 700 final – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, 2021 års rapport om rättsstatsprincipen – Situationen när det gäller rättsstatsprincipen i Europeiska unionen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, EUT L 305, 26.11.2019, s. 17.

¹² Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet, EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024, JOIN/2020/5 final.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>.

inom sociala medier som inletts i syfte att förhindra att dessa föreningar och individer fritt utövar rätten till åsikts- och yttrandefrihet.

Århuskonventionen

Unionen och dess medlemsstater är parter i konventionen från Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (Unece) om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)¹⁴, vilket innebär att de såväl enskilt som gemensamt har ansvar och skyldigheter enligt denna konvention. Enligt artikel 3.8 i konventionen ska varje part se till att personer som utövar sina rättigheter i enlighet med bestämmelserna i konventionen inte på något sätt bestraffas, förföljs eller trakasseras för detta. Inkluderandet av miljöförsvarare i tillämpningsområdet för detta förslag bidrar till genomförandet av detta internationella åtagande från unionens sida.

Meddelande om bekämpning av miljöbrott

I sitt meddelande av den 15 december 2021 lovade kommissionen att ett förslag till lagstiftning mot rättegångsmissbruk mot journalister och människorättsförsvarare kommer att omfatta miljöförsvarare¹⁵.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 81.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som är den normala rättsliga grunden för rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Det är närmare bestämt artikel 81.2 f i EUF-fördraget som utgör den rättsliga grunden och enligt vilken Europaparlamentet och rådet har befogenhet att besluta om åtgärder för att säkerställa ”undanröjande av hinder mot väl fungerande civilrättsliga förfaranden, vid behov genom att främja förenligheten mellan de civilprocessrättsliga regler som är tillämpliga i medlemsstaterna”. Eftersom munkavleprocesser utgör ett hinder för väl fungerande civilrättsliga förfaranden har unionen behörighet att lagstifta på denna grund i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Munkavleprocesser är ett missbruk av civilrättsliga förfaranden eftersom deras syfte inte är att få en sak prövad i domstol utan att trakassera och tysta ned svarande. Utdragna förfaranden skapar samtidigt en ytterligare belastning på nationella domstolssystem.

Bestämmelserna om domar i tredjeländer i kapitel V grundar sig också på artikel 81.2 f, eftersom de följer av det huvudsakliga syftet med detta förslag. De säkerställer att bestämmelserna i detta förslag är effektiva mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten genom att förhindra att sådana mål väcks vid domstolar i tredjeländer.

¹⁴ Rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 17.5.2005, s. 1).

¹⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om intensifiering av kampen mot miljöbrott, COM(2021) 814 final, 15.12.2021.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Munkavleprocesser förekommer i många medlemsstater och börjar bli ett EU-omfattande problem. Samtidigt föreskriver ingen av medlemsstaterna för närvarande särskilda skyddsåtgärder mot munkavleprocesser¹⁶. Beroende på nationell lagstiftning kan vissa befintliga allmänna skyddsåtgärder användas mot munkavleprocesser, men sådana allmänna skyddsåtgärder varierar avsevärt mellan medlemsstaterna och deras effektivitet när det gäller att motverka munkavleprocesser är begränsad. Dessutom riskerar de befintliga skillnaderna i nationell processrätt att leda till ökad forumshopping och till att flera rättsprocesser inleds i olika EU-jurisdiktioner. Det finns belägg för att den nationella civilprocessrätten inte alltid är rustad att hantera de ytterligare komplikationer som uppstår till följd av gränsöverskridande förfaranden¹⁷. Skillnaderna mellan ländernas lagstiftning gör det också högst osannolikt att medlemsstaterna på egen hand skulle komma till rätta med fenomenet eller kunna säkerställa en övergripande samstämmighet mellan varandra som ger en lika hög skyddsnivå i hela unionen.

För att hantera dessa risker och se till att nationella domstolar inte belastas med många och utdragna ogrundade rättsprocesser förefaller det nödvändigt att fastställa miniminormer och säkerställa att de civilprocessrättsliga regler mot munkavleprocesser som är tillämpliga i medlemsstaterna är överensstämmande. Åtgärder på EU-nivå skulle bidra till att bekämpa uppkomsten och tillväxten av munkavleprocesser i hela EU på ett enhetligt sätt och till att säkerställa samstämmighet i medlemsstaternas strategier för detta fenomen¹⁸.

EU-åtgärder skulle också ge ett mervärde genom att tillhandahålla skyddsåtgärder för att hantera munkavleprocesser från tredjeländer på ett effektivt sätt. Det behövs också gemensamma åtgärder från medlemsstaternas sida för att bekämpa munkavleprocesser från tredjeländer, eftersom kärande annars kan försöka dra nytta av skillnader i systemen mellan medlemsstaterna och ansöka om erkännande och verkställighet av domar från munkavleprocesser i tredjeländer i den jurisdiktion där detta är lättast.

Förslaget respekterar subsidiaritetsprincipen genom att endast föreslå riktade skyddsåtgärder och begränsa lagstiftningsåtgärderna till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå vad medlemsstaterna inte kan uppnå på egen hand.

- **Proportionalitetsprincipen**

Åtgärder på EU-nivå bör vara målinriktade och begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa konsekvens i medlemsstaternas tillvägagångssätt när det gäller gränsöverskridande situationer. Förslaget är utformat för att iaktta proportionalitetsprincipen. Detta är skälet till att endast mycket riktade rättssäkerhetsgarantier föreslås. Dessa begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa mer väl fungerande gränsöverskridande civilrättsliga

¹⁶ Irland, Litauen och Malta har föreslagit lagstiftning eller överväger att föreslå lagstiftning för att ta itu med detta problem.

¹⁷ Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor, 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*, Publikationsbyrå, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491>, s. 31.

¹⁸ Flera medlemsstater (Irland, Litauen och Malta) håller för närvarande på att bedöma behovet av skydd mot munkavleprocesser.

förfaranden gällande munkavleprocesser, eftersom dessa processer utgör ett allvarligt hot mot den europeiska demokratin och rättsstatsprincipen.

Proportionaliteten framgår även av det faktum att många av de inslag som syftar till att hantera munkavleprocesser ska utgöras av icke lagstiftande åtgärder och ingå i en rekommendation och inte av lagstiftande åtgärder.

- **Val av instrument**

Det valda lagstiftningsinstrumentet är ett direktiv som kommer att ge bindande och enhetliga rättssäkerhetsgarantier i medlemsstaterna. Därmed åtgärdas de nuvarande skillnader i skyddsåtgärder mellan medlemsstaterna som riskerar att leda till forumshopping över gränserna. Valet av ett direktiv gör det samtidigt möjligt för medlemsstaterna att anpassa de särskilda rättssäkerhetsgarantierna till sin nationella civil- och processrätt, som fortfarande varierar avsevärt mellan medlemsstaterna.

Direktivet ska kompletteras med ett icke-lagstiftningsinstrument (en rekommendation), vilket är en effektiv kombination av en lagstiftande och en icke lagstiftande åtgärd.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Under samråden med berörda parter mottogs synpunkter och kommentarer från ett brett spektrum av viktiga intressenter som företräder medborgare i och utanför EU, nationella myndigheter, domare och andra juridiska yrkesgrupper, akademiker, forskningsinstitut, icke-statliga organisationer och andra relevanta intressegrupper.

Samråden omfattade en förberedande diskussion i en teknisk fokusgrupp i mars 2021 med ett utvalt antal deltagare, varav fyra var måltavlor för munkavleprocesser som delade med sig av sina personliga erfarenheter, gav värdefulla insikter om munkavleprocesser och hjälpte till under förberedelsefasen.

Ett öppet offentligt samråd¹⁹ samlade mellan den 4 oktober 2021 och den 10 januari 2022 in synpunkter från allmänheten, journalister, medlemsstater, icke-statliga organisationer, civilsamhället, domare, juridiska yrkesgrupper och andra berörda parter om munkavleprocesser och vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med dem inom EU.

Ett riktat samråd med nationella domare mellan den 12 november 2021 och den 10 januari 2022²⁰ via det europeiska rättsliga nätverket på privaträttens område syftade till att få mer detaljerad återkoppling om identifieringen av munkavleprocesser, potentiella förfarandemässiga brister, redan befintliga (om än inte specifika för munkavleprocesser) nationella rättsmedel, domares medvetenhet om munkavleprocesser och domares utbildningsbehov.

Vid ett tekniskt möte med medlemsstaternas experter i oktober 2021 samlades insikter om medlemsstaternas synpunkter (inklusive från medlemsstaternas oberoende organ och myndigheter) om huruvida och vilken typ av åtgärder på EU-nivå som skulle kunna behövas mot munkavleprocesser, vilka rättsmedel (om några, och allmänna eller specifika) och vilka

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_en.

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

typer av stöd som för närvarande finns tillgängliga på nationell nivå för måltavlor för munkavleprocesser.

En workshop med utvalda intressenter i november 2021 var ett forum för diskussion om olika aspekter av munkavleprocesser, insamling av information samt diskussion och testning av möjliga lösningar.

I kommissionens förberedande arbete beaktades de uppgifter som Europaparlamentet samlat in under utarbetandet av sitt initiativbetänkande i frågan, som antogs i slutet av 2021.

Återkopplingen från berörda parter, särskilt under det öppna offentliga samrådet och vid mötet med berörda parter, visade på ett starkt stöd för åtgärder mot munkavleprocesser på EU-nivå i form av både lagstiftande och icke lagstiftande åtgärder. Organisationer verksamma inom hela EU rapporterade att munkavleprocesserna ökar i EU, inbegripet gränsöverskridande mål. I synpunkterna från det offentliga samrådet betonades också vikten av utbildnings- och upplysningsinsatser om munkavleprocesser, fördelarna med att samla in data och vikten av noggrann övervakning av munkavleprocesser.

Återkoppling från det offentliga samrådet och mötet med berörda parter gav också viktig information om fenomenet i EU, vilket beaktades i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar²¹ som åtföljer detta förslag.

De flesta medlemsstater uttryckte sitt stöd för EU:s åtgärder mot munkavleprocesser och framhöll vikten av att skydda yttrande- och informationsfriheten och mediefriheten, men samtidigt slå vakt om balansen mellan skyddsåtgärder mot munkavleprocesser och möjligheten att få en sak prövad i domstol. Vissa medlemsstater pekade på bristen på uppgifter om munkavleprocesser, särskilt processer med en gränsöverskridande dimension, som en problematisk faktor i deras land.

Det riktade samrådet med nationella domare visade att det inte finns någon rättslig definition av munkavleprocesser eller något specifikt system av skyddsåtgärder i munkavleprocesser i uppgiftslämnarnas medlemsstat, även om vissa av de befintliga allmänna nationella skyddsåtgärderna i princip kan användas i munkavleprocesser.

Europaparlamentet antog ett initiativbetänkande om munkavleprocesser den 11 november 2021²² och uppmanade kommissionen att lägga fram ett omfattande åtgärdspaket mot munkavleprocesser, inbegripet lagstiftning.

Kommissionen har också beställt studier för att skaffa sig en bättre uppfattning om fenomenet i EU och en första kartläggning av situationen i medlemsstaterna. Denna första kartläggning gav kunskaper om munkavleprocesser och vad som motiverar dem²³. Den andra studien var en mer ingående jämförande studie med en ingående bedömning av det aktuella läget i medlemsstaterna²⁴.

²¹ SWD(2022)117, 27.4.2022.

²² Europaparlamentets resolution av den 11 november 2021 om stärkande av demokratin och mediernas frihet och mångfald i EU: otillbörlig användning av civil- och straffrättsliga åtgärder för att tysta journalister, icke-statliga organisationer och det civila samhället, 2021/2036(INI).

²³ Finns på 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

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

År 2021 inrättade kommissionen en expertgrupp för att bereda initiativet om munkavleprocesser²⁵. Gruppen är sammansatt av akademiker, företrädare för juridiska yrkesgrupper samt för medier och det civila samhället. Dess mandat är att tillhandahålla juridisk sakkunskap om munkavleprocesser, fungera som en plattform på EU-nivå för att utbyta bästa praxis och kunskap och, om möjligt, bistå de som blir måltavlor för munkavleprocesser. Inom expertgruppen inrättades hösten 2021 en särskild undergrupp för lagstiftning för att bistå kommissionen i utarbetandet av lagstiftningsförslaget.

- **Arbetsdokument från kommissionens avdelningar**

Detta förslag åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar²⁶ med en redogörelse för de skäl, analyser och uppgifter som ligger till grund för förslaget. Förslaget åtföljs inte av någon konsekvensbedömning, eftersom detta förslag kommer att tillhandahålla riktade rättssäkerhetsgarantier och inte kommer att generera betydande kvantifierbara kostnader. Däremot kommer det att ge de nationella domstolarna mer anpassade verktyg för att stoppa försök att missbruka rättsliga förfaranden och undvika de kostnader som ett sådant missbruk kan leda till för rättsväsendet. Eftersom munkavleprocesser äventyrar de grundläggande rättigheterna yttrandefrihet och informationsfrihet är det dessutom av avgörande betydelse att vidta kraftfulla och snabba åtgärder för att förhindra att detta skadliga fenomen, som har vuxit fram relativt nyligen men som blir allt vanligare, ökar ytterligare i EU.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget främjar skyddet av grundläggande rättigheter i Europeiska unionen. Journalister, människorättsförsvarare och andra målgrupper som skulle gynnas av de föreslagna rättssäkerhetsgarantierna har en viktig roll i de europeiska demokratierna, inte minst för att värna den offentliga debatten, grundläggande rättigheter, demokratiska värden, social inkludering, miljöskydd och rättsstatsprincipen. Samtidigt spelar processrätten en nyckelroll när det gäller att upprätthålla de grundläggande rättigheterna i enlighet med stadgan.

Den rätt till yttrandefrihet och informationsfrihet som fastställs i artikel 11 i stadgan innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Även om detta inte är en absolut rättighet måste varje begränsning av den vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheten; begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1 i stadgan).

Samtidigt säkerställer förslaget att tillgången till rättslig prövning som garanteras i artikel 47 i stadgan och rätten till respekt för privatliv och skydd av personuppgifter enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan balanseras mot skyddet av yttrande- och informationsfriheten. Rättssäkerhetsgarantierna är noggrant riktade och ger domstolen tillräckligt bedömningsutrymme i enskilda fall för att upprätthålla den känsliga balansen mellan ett snabbt avvisande av uppenbart ogrundade anspråk och faktisk tillgång till rättslig prövning.

²⁵ [Expertgrupp](#) mot munkavleprocesser.

²⁶ SWD(2022)117, 27.4.2022.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Detta förslag påverkar inte Europeiska unionens budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Genomförandet av direktivet i medlemsstaterna ska underlättas genom att kommissionen tillhandahåller stöd till införlivandet för att säkerställa ett smidigt genomförande i medlemsstaterna, organiserar minst en workshop om införlivande och anordnar bilaterala möten, även på begäran av medlemsstaterna. Medlemsstaterna kommer också att uppmanas att anmäla sina nationella införlivandeåtgärder.

Direktivets tillämpning ska ses över fem år efter det att det har börjat tillämpas.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Detta förslag kräver inga särskilda förklarande dokument.

Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget

Direktivet är indelat i fyra delar: gemensamma regler om rättssäkerhetsgarantier (kapitel II), avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser (kapitel III), rättsmedel mot rättegångsmissbruk (kapitel IV) samt skydd mot domar avkunnade i tredjeland (kapitel V). Bestämmelserna i kapitlen I och VI är övergripande.

Kapitel 1 Allmänna bestämmelser: Detta kapitel innehåller bestämmelser om direktivets syfte och tillämpningsområde, vissa definitioner och en bestämmelse om när en fråga anses ha gränsöverskridande följder enligt direktivet.

I **artikel 1** anges innehållet och det klargörs att de särskilda skyddsåtgärder som föreskrivs i direktivet är avsedda att hantera uppenbart ogrundade rättsprocesser eller rättegångsmissbruk i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder som inletts mot både fysiska och juridiska personer på grund av deras deltagande i den offentliga debatten, särskilt journalister och människorättsförsvarare.

I artikel 2 definieras direktivets materiella tillämpningsområde, som är civil- eller handelsrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder, oavsett vilken typ av domstol det är fråga om. Detta inbegriper enskilda anspråk i brottmål, men även interimistiska åtgärder och säkerhetsåtgärder, genkärsmål eller särskilda rättsmedel som är tillgängliga enligt andra rättsakter. På samma sätt som i andra civil- och handelsrättsliga EU-instrument är skatter, tullar, förvaltningsrättsliga frågor eller statens ansvar för handlingar och underlåtenhet vid utövandet av statliga befogenheter undantagna från tillämpningsområdet. Anspråk som uppkommit på grund av utövandet av statliga befogenheter (*acta iure imperii*) inbegriper anspråk mot tjänstemän som agerar på statens vägnar och ansvar för offentliga myndigheters handlingar, inbegripet ansvar för offentligt tillsatta ämbetsmän. Offentliga myndigheter bör därför inte betraktas som måltavlor för munkavleprocesser.

I **artikel 3** definieras deltagande i den offentliga debatten, frågor av allmänintresse och rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten.

Deltagande i offentlig debatt definieras brett som varje uttalande eller aktivitet som görs eller utförs vid

- 1) inom ramen för utövandet av rätten till yttrande- och informationsfrihet, såsom skapande, förevisande, tillkännagivande eller annat främjande av journalistiska, politiska, vetenskapliga, akademiska, konstnärliga, kommenterande eller satiriska budskap, publikationer eller verk, samt alla aktiviteter för att förbereda, stödja eller bistå med direkt anknytning till detta,
- 2) utövande av rätten till föreningsfrihet och frihet att delta i fredliga sammankomster, såsom anordnande av eller deltagande i lobbyverksamhet, demonstrationer och protester eller verksamhet som är en följd av utövande av rätten till god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel, såsom inlämning av klagomål, framställningar, administrativa och rättsliga anspråk och deltagande i offentliga utfrågningar, samt alla aktiviteter för att förbereda, stödja eller bistå med direkt anknytning till detta,

Dessutom omfattar det andra aktiviteter som syftar till att informera eller påverka den allmänna opinionen eller främja ett handlande från allmänhetens sida, inbegripet aktiviteter av en privat eller offentlig aktör i en fråga av allmänintresse, till exempel organisation av eller deltagande i forskning, undersökningar, kampanjer eller andra kollektiva aktiviteter, samt alla aktiviteter för att förbereda, stödja eller bistå med direkt anknytning till detta. Förberedande aktiviteter är till exempel intervjuer som görs av en undersökande journalist eller en akademiker inför ett uttalande, eller information som samlas in av en miljöförsvare. Aktiviteter för att stödja eller assistera bör omfattas eftersom kändande kan väcka talan även mot aktörer som tillhandahåller nödvändiga stöd- eller assistanstjänster, t.ex. internetuppkoppling eller tryckning, i syfte att indirekt begränsa yttrandefriheten för den som utgör den egentliga måltavlan för munkavleprocessen. Sådana aktiviteter för att förbereda, stödja och assistera måste ha ett direkt och oupplösligt samband med uttalandet eller aktiviteten i fråga.

Deltagande i offentlig debatt bör däremot normalt inte omfatta kommersiell reklam och marknadsföring (kommersiella yttranden).

Fråga av allmänintresse ges också en bred definition genom att sägas innefatta alla frågor som påverkar allmänheten i en sådan utsträckning att allmänheten legitimt kan intressera sig för dem, på områden som folkhälsa, säkerhet, miljö, klimat eller åtnjutande av grundläggande rättigheter.

Definitionen av **rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten**: en helt eller delvis ogrundad rättsprocess som inleds i anslutning till deltagande i den offentliga debatten och vars huvudsakliga syfte är att förhindra, begränsa eller bestraffa deltagande i den offentliga debatten.

En icke uttömmande lista anger de vanligaste indikatorerna på missbruk, t.ex. att anspråket, eller en del av det, är oproportionerligt, orimligt eller oskäligt, att kändanden, eller parter som är närstående kändanden, har inlett flera förfaranden i liknande ärenden, eller skrämstaktik, trakasserier eller hot från kändandens eller dennes företrädarens sida.

Rättegångsmissbruk innebär normalt en processtaktik i ond tro, till exempel förhållande av rättsprocessen, som orsakar svaranden oproportionerliga kostnader, eller forumshopping. Denna taktik, som kändanden utnyttjar i andra syften än för att få en sak prövad i domstol, kombineras ofta, om än inte alltid, med olika former av skrämstaktik, trakasserier eller hot före eller under förfarandet, i syfte att hindra deltagande i offentlig debatt.

I **artikel 4** anges när en fråga anses ha gränsöverskridande följder.

Vid tillämpning av detta direktiv ska en fråga anses ha gränsöverskridande följder om inte båda parterna har sin hemvist i samma medlemsstat som den domstol vid vilken målet anhängiggjorts, vilket visar att målet antas vara av enbart nationell karaktär.

Även om båda parterna har sin hemvist i samma medlemsstat som den domstol vid vilken målet anhängiggjorts bör frågan anses ha gränsöverskridande följder i två andra typer av situationer.

- 1) Den första situationen är om det specifika deltagandet i den offentliga debatten i en fråga av allmänintresse är relevant för mer än en medlemsstat. Detta gäller till exempel deltagande i den offentliga debatten genom evenemang som anordnas av unionens institutioner, såsom deltagande i offentliga utfrågningar, eller uttalanden eller aktiviteter i frågor som är av särskild betydelse för mer än en medlemsstat, såsom gränsöverskridande föreningar eller påståenden om penningtvätt med potentiell gränsöverskridande inblandning.
- 2) Den andra situationen där en fråga bör anses ha gränsöverskridande följder är om käranden eller parter som är närstående käranden har inlett parallella eller tidigare rättsprocesser mot samma svarande eller parter som är närstående svaranden i en annan medlemsstat.
- 3) Dessa två typer av situationer tar hänsyn till den särskilda kontexten när det gäller munkavleprocesser.

Kapitel II Gemensamma regler om rättssäkerhetsgarantier: Detta kapitel innehåller övergripande bestämmelser om tillämpningen av rättssäkerhetsgarantier, dess innehåll och andra förfarandemässiga aspekter.

Enligt **artikel 5** kan en ansökan lämnas in för olika typer av rättssäkerhetsgarantier:

- a) En säkerhet i enlighet med artikel 8.
- b) Avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser i enlighet med kapitel III.
- c) Rättsmedel mot rättegångsmissbruk i enlighet med kapitel IV.

Även om beskrivningen av uttalandet eller aktiviteten som deltagande i den offentliga debatten bör vara ett tillåtlighetskrav bör en beskrivning av styrkande handlingar anses vara lämplig om ingen bevisning redan har lagts fram av huvudkäranden eller inte på annat sätt är tillgänglig för domstolen. Medlemsstaterna får föreskriva att samma åtgärder får vidtas på eget initiativ av den domstol vid vilken talan har väckts när som helst under förfarandet.

I **artikel 6** behandlas senare ändringar av anspråk eller inlagor som kärande avsiktligt drar tillbaka eller ändrar för att undvika att behöva bära den vinnande partens rättegångskostnader. Denna rättsliga strategi kan frånta domstolen möjligheten att fastställa rättegångsmissbruk och leda till att svaranden inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader. Bestämmelsen säkerställer att eventuella senare ändringar av kärandens anspråk eller inlagor, inbegripet att förfarandet avbryts, inte påverkar möjligheten för den domstol vid vilken talan har väckts att bedöma förfarandet som rättegångsmissbruk och att besluta om kostnader, skadestånd eller böter.

I **artikel 7** anges att en domstol vid vilken talan har väckts kan godta att icke-statliga organisationer som försvarar eller främjar rättigheterna för personer som deltar i den offentliga debatten får delta i förfarandet, antingen till stöd för svaranden eller för att tillhandahålla information. Medlemsstaterna bör reglera de processuella kraven för ingripande, eventuellt inbegripet tidsfrister, i enlighet med de förfaranderegler som gäller för den domstol vid vilken målet har anhängiggjorts.

I **artikel 8** införs en befogenhet för domstolen att kräva att käranden ställer en säkerhet för att täcka rättegångskostnader och/eller skadestånd, om domstolen anser att det, även om

anspråket inte är uppenbart ogrundat, föreligger omständigheter som tyder på rättegångsmissbruk och att utsikterna för framgång i huvudförandet är små.

Kapitel III Avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser: I detta kapitel behandlas krav och rättssäkerhetsgarantier för att besluta om avvisande i ett tidigt skede i rättsprocesser som är uppenbart ogrundade.

I **artikel 9** föreskrivs att avvisande i ett tidigt skede ska beviljas när anspråket mot svaranden helt eller delvis är uppenbart ogrundat. Om huvudanspråket ogillas längre fram i det ordinarie förfarandet kan, om inslag av missbruk konstateras, andra rättsmedel mot rättegångsmissbruk ändå leda till att svaranden får gottgörelse.

I **artikel 10** anges att om svaranden har ansökt om avvisande i ett tidigt skede ska målet vilandeförklaras fram till dess att ett slutligt beslut har fattats om ansökan. En vilandeförklaring på initiativ av kändanden säkerställer att processen avbryts och minskar därmed svarandens rättegångskostnader. För att undvika att detta påverkar tillgången till rättslig prövning bör vilandeförklaringen vara tillfällig och bara kvarstå till dess att ett slutligt beslut om ansökan, som inte kan överklagas, har fattats.

Enligt **artikel 11** krävs att en ansökan om avvisande i ett tidigt skede behandlas genom ett påskyndat förfarande, varvid hänsyn ska tas till omständigheterna i målet samt till rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en opartisk domstol. För att säkerställa att det påskyndade förfarandet är så ändamålsenligt som möjligt får medlemsstaterna fastställa tidsfrister för utfrågningar eller för domstolens beslut. De får även anta ordningar som liknar förfarandena i samband med provisoriska åtgärder.

Genom **artikel 12** införs en särskild regel om bevisbördan: Om en svarande har ansökt om avvisande i ett tidigt skede och visar att uttalandet eller aktiviteten sker inom ramen för deltagande i offentlig debatt ska det ankomma på kändanden att bevisa att anspråket inte är uppenbart ogrundat. Detta utgör inte någon begränsning av möjligheten att få sin sak prövad inför domstol, eftersom kändanden har bevisbördan när det gäller detta anspråk och bara behöver uppnå den mycket lägre gränsen, dvs. visa att anspråket inte är uppenbart ogrundat, för att undvika att målet avvisas i ett tidigt skede.

I **artikel 13** föreskrivs att ett beslut om att bevilja eller avslå avvisande i ett tidigt skede ska kunna överklagas.

Kapitel IV Rättsmedel mot rättegångsmissbruk: Detta kapitel innehåller bestämmelser om fördelning av kostnader, skadestånd och påföljder.

I **artikel 14** anges att en kändande som har inlett en ogrundad rättsprocess som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten kan åläggas att bära alla rättegångskostnader, inbegripet svarandens samtliga kostnader för juridisk representation, såvida dessa kostnader inte är orimliga.

I **artikel 15** säkerställs att en fysisk eller juridisk person som har lidit skada till följd av rättegångsmissbruk mot deltagande i den offentliga debatten har möjlighet att kräva och få full ersättning för denna skada. Detta omfattar både materiell och ideell skada. Materiella skador omfattar till exempel advokatarvoden, när de inte ersätts som kostnader, resekostnader och sjukvårdskostnader (t.ex. för psykologiskt stöd) om de har ett orsakssamband med rättsprocessen. Kostnader före rättegång bör betraktas som materiella skador om de inte ingår i kostnaderna enligt nationell lagstiftning. Immateriell skada omfattar olika former av fysisk och/eller psykisk skada. Det omfattar till exempel smärta, lidande eller ångest i samband med rättsprocessen, försämrad livskvalitet eller försämrat förhållande, skadat anseende och generellt sett alla typer av ideell skada.

I **artikel 16** föreskrivs en möjlighet att ålägga effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för den part som har inlett rättegångsmissbruk mot deltagande i offentlig debatt. Det främsta syftet med denna bestämmelse är avskräcka potentiella käre från att missbruka rättegångsförfarandet i syfte att hindra deltagande i den offentliga debatten. Böter ska betalas till medlemsstaterna.

Kapitel V Skydd mot domar i tredjeländer: Detta kapitel innehåller rättsmedel för att skydda svaranden mot rättegångsmissbruk vid domstolar i tredjeländer.

I **artikel 17** införs ett krav på medlemsstaterna att säkerställa att domar som avkunnats i ett rättsligt förfarande i tredjeland till följd av att en fysisk eller juridisk person med hemvist i en medlemsstat har deltagit i den offentliga debatten inte erkänns eller verkställs med hänvisning till att de uppenbart strider mot grunderna för rättsordningen (*ordre public*), om förfarandet skulle anses som uppenbart ogrundat eller som rättegångsmissbruk om det hade väckts vid en domstol i den medlemsstat där erkännande eller verkställighet begärdes och denna domstol skulle ha tillämpat sin egen lagstiftning.

I **artikel 18** föreskrivs, som ytterligare rättsmedel mot en dom som avkunnats i tredjeland, att om en ogrundad talan som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten har väckts vid en domstol i ett tredjeland mot en fysisk eller juridisk person med hemvist i en medlemsstat, kan den berörda personen begära skadestånd och ersättning för de kostnader som uppstått i samband med förfarandet vid domstolen i tredjeland, oavsett hemvist för käreanden i förfarandet i tredjelandet. Genom denna bestämmelse fastställs en ny särskild behörighetsgrund i syfte att säkerställa att personer som blir måltavlor för rättegångsmissbruk som har sin hemvist i Europeiska unionen har tillgång till effektiva rättsmedel i unionen mot rättsliga åtgärder som utgör rättegångsmissbruk som inletts vid en domstol i ett tredjeland.

Avdelning VI Slutbestämmelser: Detta kapitel innehåller bestämmelser om direktivets förhållande till 2007 års Luganokonvention, om översyn av tillämpningen av direktivet, om införlivande i nationell lagstiftning, om ikraftträdande och om medlemsstater som mottagare.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt*)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 81.2 f,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och
av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter.
- (2) Enligt artikel 10.3 i EU-fördraget har varje medborgare rätt att delta i unionens demokratiska liv. I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*) föreskrivs bland annat rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skydd av personuppgifter (artikel 8), yttrandefrihet och informationsfrihet, vilket innefattar respekt för mediernas frihet och mångfald (artikel 11) samt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).
- (3) Den rätt till yttrandefrihet och informationsfrihet som fastställs i artikel 11 i stadgan innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikel 11 i stadgan bör ha samma innebörd och räckvidd som artikel 10 om rätten till yttrandefrihet i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
- (4) Syftet med detta direktiv är att skydda fysiska och juridiska personer som deltar i den offentliga debatten i frågor av allmänintresse, i synnerhet journalister och människorättsförsvarare, mot rättsprocesser som inleds mot dem i syfte att avskräcka dem från att delta i den offentliga debatten (s.k. munkavleprocesser (eng. *strategic lawsuits against public participation* eller *SLAPPs*)).
- (5) Journalister har en viktig roll när det gäller att främja den offentliga debatten samt förmedla och ta emot information, åsikter och tankar. Det är mycket viktigt att de får det utrymme de behöver för att kunna bidra till en öppen, fri och rättvis debatt samt att motverka desinformation, informationsmanipulering och inblandning. Journalister bör kunna utöva sitt värv för att säkerställa att medborgarna i Europas demokratiska samhällen kan ta del av en mångfald av åsikter.

- (6) I synnerhet undersökande journalister spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa organiserad brottslighet, korruption och extremism. Deras arbete är förknippat med särskilt stora risker och det blir allt vanligare att de utsätts för attacker och trakasserier. Det behövs ett robust system med skyddsåtgärder för att de ska kunna fullgöra sitt viktiga granskningsuppdrag när det gäller frågor av legitimt allmänintresse.
- (7) Även människorättsförsvarare har en viktig roll i de europeiska demokratierna, inte minst för att värna grundläggande rättigheter, demokratiska värden, social inkludering, miljöskydd och rättsstatsprincipen. De bör kunna delta aktivt i det offentliga livet och yttra sig i politiska frågor och beslutsprocesser utan att behöva oroa sig för hot. Med människorättsförsvarare avses personer eller organisationer som försvarar grundläggande rättigheter och andra rättigheter, däribland miljö- och klimaträttigheter, kvinnors rättigheter, rättigheter för hbtqi-personer, rättigheter för personer med minoritetsbakgrund vad gäller ras eller etniskt ursprung, arbetstagarers rättigheter eller religionsfrihet. Även andra som deltar i den offentliga debatten, till exempel akademiker och forskare, bör omfattas av ett adekvat skydd.
- (8) Det är en förutsättning för en välmående och blomstrande demokrati att människor kan delta aktivt i den offentliga debatten utan otillbörlig inblandning av offentlig myndighet eller andra mäktiga inhemska eller utländska aktörer. För att möjliggöra ett meningsfullt deltagande bör alla ha tillgång till tillförlitlig information som gör att de kan bilda sig en egen uppfattning och använda sitt eget omdöme i ett offentligt rum där olika åsikter kan uttryckas fritt.
- (9) För att främja en sådan miljö är det viktigt att skydda journalister och människorättsförsvarare mot rättsprocesser som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten. Sådana rättsprocesser inleds inte för att för att få en sak prövad inför domstol utan för att tysta den offentliga debatten, ofta genom trakasserier och hot.
- (10) Munkavleprocesser inleds i regel av mäktiga aktörer, såsom privatpersoner, lobbygrupper, företag och statliga organ. Det finns ofta en obalans i maktförhållandet mellan parterna, där käranden har en starkare ekonomisk eller politisk ställning än svaranden. Även om den inte alltid är ett inslag i sådana mål kan en sådan obalans i maktförhållandet avsevärt förstärka de skadliga effekterna och den avskräckande inverkan på deltagande i den offentliga debatten.
- (11) Rättsprocesser som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten kan ha en negativ inverkan på journalisters och människorättsförsvarares trovärdighet och anseende, och även uttömma deras ekonomiska och andra resurser. Sådana rättsprocesser kan fördröja eller helt stoppa offentliggörandet av information om frågor av allmänintresse. Utdragna rättsprocesser, ekonomisk press och hotet om straffrättsliga påföljder kan ha en avskräckande inverkan på journalister och människorättsförsvarare. De kan få dem att avstå från att utöva sitt värv genom att leda till självzensur av rädsla för framtida rättsprocesser och därmed utarma den offentliga debatten till förfång för samhället i stort.
- (12) De som blir måltavlor för rättsprocesser som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten kan dras in i flera rättsprocesser samtidigt, ibland i flera olika jurisdiktioner. Rättsprocesser som inleds i en medlemsstats jurisdiktion mot en person med hemvist i en annan medlemsstat är i regel mer komplicerade och kostsamma för svaranden. Kärande i rättsprocesser som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten kan dessutom utnyttja olika processrättsliga verktyg för att dra ut på förfarandet och driva upp kostnaderna, eller väcka talan i en jurisdiktion som de

uppfattar som gynnsam för deras mål i stället för vid den domstol som är bäst lämpad att pröva ärendet. Sådana metoder leder också till en onödig och skadlig belastning på de nationella domstolssystemen.

- (13) De skyddsåtgärder som föreskrivs i detta direktiv bör omfatta alla fysiska eller juridiska personer som deltar i den offentliga debatten. De bör även skydda fysiska eller juridiska personer som, i yrket eller privat, stöder, bistår eller tillhandahåller varor eller tjänster till en annan person för ändamål som har ett direkt samband med deltagande i den offentliga debatten i frågor av allmänintresse. Det kan till exempel handla om internetleverantörer, förlag eller tryckerier som dras in i eller hotas av rättsprocesser på grund av att de tillhandahåller tjänster åt den person som är måltavla för rättsprocessen.
- (14) Detta direktiv bör tillämpas på alla typer av civil- eller handelsrättsliga anspråk eller åtgärder med gränsöverskridande följder, oavsett vid vilken typ av domstol de behandlas. Detta omfattar även enskilda anspråk i brottmål. Det omfattar även interimistiska åtgärder och säkerhetsåtgärder, genkärsmål eller särskilda rättsmedel som är tillgängliga enligt andra rättsakter.
- (15) Direktivet är inte tillämpligt på anspråk som har sin grund i statens ansvar för handlingar eller underlåtenhet vid utövandet av offentliga maktbefogenheter (*acta jure imperii*) eller anspråk gentemot tjänstemän som agerar på statens vägnar eller ansvar för offentliga myndigheters handlingar, inbegripet ansvar för offentligt tillsatta ämbetsmän.
- (16) Med deltagande i den offentliga debatten bör avses varje uttalande eller aktivitet av en fysisk eller juridisk person som görs eller utförs inom ramen för utövandet av rätten till yttrande- och informationsfrihet i frågor av allmänintresse, såsom skapande, förevisande, tillkännagivande eller annat främjande av journalistiska, politiska, vetenskapliga, akademiska, konstnärliga, kommenterande eller satiriska budskap, publikationer eller verk, samt alla förberedande aktiviteter med direkt anknytning till detta. Det kan även omfatta verksamhet i samband med utövande av rätten till föreningsfrihet och frihet att delta i fredliga sammankomster, såsom anordnande av eller deltagande i lobbyverksamhet, demonstrationer och protester eller verksamhet som är en följd av utövandet av rätten till god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel, såsom inlämning av klagomål, framställningar, administrativa och rättsliga anspråk samt deltagande i offentliga utfrågningar. Deltagande i den offentliga debatten bör även omfatta förberedande eller stödjande verksamhet med ett direkt och oupplösligt samband med uttalandet eller aktiviteten i fråga som blir måltavla för försök att hindra deltagande i den offentliga debatten. Det kan dessutom omfatta andra aktiviteter som syftar till att informera eller påverka den allmänna opinionen eller främja ett handlande från allmänhetens sida, inbegripet aktiviteter av en privat eller offentlig aktör i en fråga av allmänintresse, till exempel organisation av eller deltagande i forskning, undersökningar, kampanjer eller andra kollektiva aktiviteter.
- (17) Deltagande i den offentliga debatten bör i regel inte omfatta kommersiell reklam och marknadsföring, som normalt inte har någon anknytning till utövandet av yttrande- och informationsfrihet.
- (18) Begreppet *fråga av allmänintresse* bör även omfatta kvalitet, säkerhet och andra relevanta aspekter gällande varor, produkter och tjänster när detta är av betydelse för folkhälsan, säkerheten, miljön, klimatet eller åtnjutandet av grundläggande rättigheter. En helt individuell tvist mellan en konsument och en tillverkare eller tjänsteleverantör om en vara, en produkt eller en tjänst bör endast omfattas om det finns en dimension

av intresse för allmänheten, till exempel att produkten eller tjänsten inte uppfyller miljö- eller säkerhetsnormer.

- (19) Aktiviteter som utförs av en person eller enhet som är i offentlighetens ljus eller som är av allmänintresse kan också vara av legitimt intresse för allmänheten. Det föreligger däremot inget legitimt allmänintresse om det enda syftet med ett uttalande eller en aktivitet rörande en sådan person eller enhet är att tillfredsställa nyfikenheten hos en viss målgrupp vad gäller en persons privatliv.
- (20) Rättegångsmissbruk innebär normalt en processtaktik i ond tro, till exempel ett förhalande av rättsprocessen som orsakar svaranden oproportionerliga kostnader, eller forumshopping. En sådan taktik utnyttjas av käranden i andra syften än för att få en sak prövad inför domstol. Den kombineras ofta, om än inte alltid, med olika former av skrämeltaktik, trakasserier eller hot.
- (21) Att munkavleprocesser har en gränsöverskridande dimension bidrar till den komplexitet och de utmaningar som svaranden ställs inför, eftersom de tvingas hantera rättsprocesser i andra jurisdiktioner och ibland i flera jurisdiktioner samtidigt. Detta leder i sin tur till ökade kostnader och bördor som får ytterligare negativa konsekvenser.
- (22) En fråga bör anses ha gränsöverskridande följder om inte båda parterna har sin hemvist i den medlemsstat där den domstol vid vilken talan väckts har sitt säte. Även om båda parterna har sin hemvist i den medlemsstat där den domstol vid vilken talan väckts har sitt säte bör en fråga anses ha gränsöverskridande följder i två andra typer av situationer. Den första situationen är om det specifika deltagandet i den offentliga debatten i en fråga av allmänintresse är relevant för mer än en medlemsstat. Detta gäller till exempel deltagande i den offentliga debatten genom evenemang som anordnas av unionens institutioner, såsom deltagande i offentliga utfrågningar, eller uttalanden eller aktiviteter i frågor som är av särskild betydelse för mer än en medlemsstat, såsom gränsöverskridande föreningar eller påståenden om penningtvätt med potentiell gränsöverskridande inblandning. Den andra situationen där en fråga bör anses ha gränsöverskridande följder är om käranden eller parter som är närstående käranden har inlett parallella eller tidigare rättsprocesser mot samma svarande eller parter som är närstående svaranden i en annan medlemsstat. Dessa två typer av situationer tar hänsyn till den särskilda kontexten vad gäller munkavleprocesser.
- (23) Svarande bör kunna ansöka om följande rättssäkerhetsgarantier: säkerhet för att täcka rättegångskostnader, eller rättegångskostnader och skadestånd, avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser, rättsmedel mot rättegångsmissbruk (ersättning för kostnader, skadestånd och böter) eller alla dessa samtidigt.
- (24) I vissa fall av rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten drar kärande avsiktligt tillbaka eller ändrar sina anspråk eller inlagor för att undvika att behöva ersätta den vinnande partens rättegångskostnader. Denna rättsliga strategi kan fränta domstolen möjligheten att fastställa rättegångsmissbruk och leda till att svaranden inte får ersättning för sina rättegångskostnader. Sådana tillbakadraganden eller ändringar bör därför inte påverka möjligheten för domstolar vid vilka en talan har väckts att fatta beslut om rättsmedel mot rättegångsmissbruk.
- (25) Om huvudanspråket ogillas längre fram i det ordinarie förfarandet kan andra rättsmedel mot rättegångsmissbruk ändå leda till att svaranden får gottgörelse, till exempel ersättning för rättegångskostnader eller skadestånd.

- (26) För att ytterligare skydda svaranden bör det vara möjligt att bevilja denna en säkerhet för att täcka rättegångskostnader och/eller skadestånd om domstolen anser att det, även om anspråket inte är uppenbart ogrundat, föreligger omständigheter som tyder på rättegångsmissbruk och utsikterna för framgång i huvudförandet är små. En säkerhet utgör inte en bedömning i sak, utan är en försiktighetsåtgärd för att säkerställa effekterna av ett slutligt beslut om att rättegångsmissbruk har förekommit. Medlemsstaterna bör själva besluta huruvida domstolen bör kräva en säkerhet på eget initiativ eller på begäran av svaranden.
- (27) En vilandeförklaring av målet, när en ansökan om avvisande i ett tidigt skede har lämnats in, säkerställer att processen avbryts och minskar därmed svarandens rättegångskostnader.
- (28) För att undvika att detta påverkar tillgången till ett effektivt rättsmedel bör vilandeförklaringen vara tillfällig och kvarstå till dess att ett slutligt beslut om ansökan har fattats. Med ett slutligt beslut avses ett beslut som inte längre kan bli föremål för rättslig prövning.
- (29) För att säkerställa att det påskyndade förfarandet när det gäller en ansökan om avvisande i ett tidigt skede är så ändamålsenligt som möjligt får medlemsstaterna fastställa tidsfrister för utfrågningar eller för domstolens beslut. De får även anta ordningar som liknar förfarandena i samband med provisoriska åtgärder. Medlemsstaterna bör anstränga sig för att säkerställa att beslutet även fattas skyndsamt när svaranden har ansökt om andra rättssäkerhetsgarantier. För en skyndsam behandling kan medlemsstaterna bland annat ta hänsyn till huruvida käranden har inlett flera eller samordnade rättsprocesser i liknande ärenden och om det har gjorts försök att skrämma, trakassera eller hota svaranden.
- (30) Om en svarande har ansökt om avvisande i ett tidigt skede bör det ankomma på käranden i huvudförandet att inom ramen för det påskyndade förfarandet bevisa att anspråket inte är uppenbart ogrundat. Detta utgör inte någon begränsning av möjligheten att få sin sak prövad inför domstol, eftersom käranden har bevisbördan när det gäller detta anspråk i huvudförandet och bara behöver uppnå den mycket lägre gränsen, dvs. visa att anspråket inte är uppenbart ogrundat, för att undvika att målet avvisas i ett tidigt skede.
- (31) Kostnaderna bör omfatta samtliga rättegångskostnader, inbegripet alla svarandens kostnader för juridisk representation, såvida inte dessa kostnader är orimligt höga. Kostnader för juridisk representation som överstiger beloppen i lagstadgade arvodestabeller bör inte automatiskt betraktas som orimligt höga. Full ersättning för skada bör omfatta både materiell och ideell skada, såsom fysiska och psykiska men.
- (32) Det främsta syftet med att ge domstolar möjlighet att utdöma böter är att avskräcka potentiella sökande från att missbruka rättegångsförfarandet i syfte att hindra deltagande i den offentliga debatten. Sådana böter bör stå i proportion till de inslag av rättegångsmissbruk som har konstaterats. När domstolarna fastställer bötesbeloppet bör de ta hänsyn till den skadliga eller avskräckande inverkan på deltagande i den offentliga debatten som rättsprocesserna kan ha, bland annat med avseende på rättsanspråkets karaktär, om sökanden har inlett flera eller samordnade rättsprocesser i liknande ärenden och om det har gjorts försök att skrämma, trakassera eller hota svaranden.
- (33) I ett gränsöverskridande sammanhang är det dessutom viktigt att framhålla det hot som munkavleprocesser i tredjeländer mot journalister, människorättsförsvarare och andra

personer som deltar i den offentliga debatten och har sin hemvist i Europeiska unionen utgör. Sådana processer kan innebära orimligt höga skadestånd mot journalister, människorättsförsvarare och andra personer från EU. Rättsprocesser i tredjeländer är mer komplicerade och kostsamma för de personer som blir måltavlor. För att skydda demokratin samt yttrande- och informationsfriheten i Europeiska unionen, och för att undvika att de skyddsåtgärder som föreskrivs i detta direktiv undergrävs genom att rättsprocesser inleds i andra jurisdiktioner, är det viktigt att även fastställa skydd mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk i tredjeländer.

- (34) Genom detta direktiv fastställs en ny särskild behörighetsgrund i syfte att säkerställa att personer som blir måltavlor för munkavleprocesser och som har sin hemvist i Europeiska unionen har tillgång till effektiva rättsmedel i unionen mot en talan som utgör rättegångsmissbruk som väckts vid en domstol i ett tredjeland. Denna särskilda behörighetsgrund gör det möjligt för svarande som har sin hemvist i Europeiska unionen att vid en domstol på sin bosättningsort ansöka om skadestånd och ersättning för kostnader som uppkommit i samband med rättsprocessen vid domstolen i tredjeland. Denna rätt gäller oavsett var käranden i rättsprocessen i tredjeland har sin hemvist.
- (35) Detta direktiv bör inte påverka det skydd som andra rättsakter i unionsrätten eller i nationell rätt ger fysiska och juridiska personer som deltar i den offentliga debatten. Det försvagar framför allt inte på något sätt det skydd som ges genom direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten²⁷, såsom det har genomförts i nationell rätt. När det gäller situationer som omfattas av detta direktiv och av direktiv (EU) 2019/1937 bör därför det skydd som ges genom båda rättsakterna gälla.
- (36) Detta direktiv kompletterar kommissionens rekommendation om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt*). Denna rekommendation riktar sig till medlemsstaterna och innehåller en omfattande verktygslåda med åtgärder, bland annat utbildning, upplysning, stöd till personer som blir måltavlor för rättegångsmissbruk samt datainsamling, rapportering och övervakning av rättsprocesser som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten.
- (37) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (38) [I enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.]
- (39) [I enlighet med artikel 3 och artikel 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens

²⁷ EUT L 305, 26.11.2019, s. 17.

funktionssätt, har Irland genom en skrivelse av den [...] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.]

KAPITEL I

Allmänna bestämmelser

Artikel 1

Innehåll

I detta direktiv föreskrivs skyddsåtgärder mot uppenbart ogrundade rättsprocesser eller rättegångsmissbruk i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder och som inleds mot fysiska och juridiska personer, särskilt journalister och människorättsförsvarare, på grund av deras deltagande i den offentliga debatten.

Artikel 2

Tillämpningsområde

Detta direktiv ska tillämpas på civil- eller handelsrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder, oavsett vid vilken typ av domstol de behandlas. Det ska i synnerhet inte omfatta skattefrågor, tullfrågor och förvaltningsrättsliga frågor eller statens ansvar för handlingar och underlåtenhet vid utövandet av statens myndighet (*acta iure imperii*).

Artikel 3

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *deltagande i den offentliga debatten*: varje uttalande eller aktivitet av en fysisk eller juridisk person som görs eller utförs i samband med utövandet av rätten till yttrande- och informationsfrihet i frågor av allmänintresse, samt aktiviteter för att förbereda, stödja eller bistå med direkt anknytning till detta. Detta omfattar klagomål, framställningar, administrativa eller rättsliga anspråk och deltagande i offentliga utfrågningar.
2. *fråga av allmänintresse*: varje fråga som påverkar allmänheten i en sådan omfattning att allmänheten kan sägas ha ett legitimt intresse av den på exempelvis följande områden:
 - (a) Folkhälsa, säkerhet, miljö, klimat eller åtnjutande av grundläggande rättigheter.
 - (b) Aktiviteter som utförs av en person eller enhet som är i offentlighetens ljus eller som är av allmänintresse.
 - (c) Frågor som är under offentlig behandling eller granskning av ett lagstiftande, verkställande eller dömande organ, eller något annat offentligt förfarande.
 - (d) Anklagelser om korruption, bedrägeri eller brottslighet.
 - (e) Aktiviteter som syftar till att bekämpa desinformation.
3. *rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten*: en helt eller delvis ogrundad rättsprocess som inleds i anslutning till deltagande i den offentliga debatten och vars huvudsakliga syfte är att förhindra, begränsa eller

bestraffa deltagande i den offentliga debatten. Ett sådant syfte kan kännetecknas av att

- (a) anspråket, eller en del av detta, är oproportionerligt, orimlig eller oskäligt,
- (b) käranden, eller parter som är närstående käranden, har inlett flera förfaranden i liknande ärenden,
- (c) käranden eller kärandens företrädare använder sig av skrämsektaktik, trakasserier eller hot.

Artikel 4

Frågor som har gränsöverskridande följder

1. Vid tillämpning av detta direktiv ska en fråga anses ha gränsöverskridande följder om inte båda parterna har sin hemvist i den medlemsstat där den domstol vid vilken talan väckts har sitt säte.
2. Om båda parterna i förfarandet har sin hemvist i den medlemsstat där den domstol vid vilken talan väckts har sitt säte ska frågan även anses ha gränsöverskridande följder om
 - (a) det deltagande i den offentliga debatten i en fråga av allmänintresse som rättsprocessen gäller är relevant för mer än en medlemsstat, eller
 - (b) käranden, eller parter som är närstående käranden, samtidigt eller tidigare har väckt talan mot samma svarande eller parter som är närstående svaranden i en annan medlemsstat.

KAPITEL II

Gemensamma regler om rättssäkerhetsgarantier

Artikel 5

Ansökningar om rättssäkerhetsgarantier

1. Medlemsstaterna ska, när talan väcks mot fysiska eller juridiska personer på grund av deras deltagande i den offentliga debatten, säkerställa att dessa personer kan ansöka om
 - (a) säkerhet i enlighet med artikel 8,
 - (b) avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser i enlighet med kapitel III,
 - (c) rättsmedel mot rättegångsmissbruk i enlighet med kapitel IV.
2. Sådana ansökningar ska innehålla följande:
 - (a) En beskrivning av de skäl på vilka de grundas.
 - (b) En beskrivning av styrkande handlingar.
3. Medlemsstaterna får föreskriva att åtgärder om rättssäkerhetsgarantier i enlighet med kapitel III och IV får vidtas på eget initiativ av den domstol vid vilken talan har väckts.

Artikel 6

Senare ändringar av anspråk eller inlagor

Medlemsstaterna ska säkerställa att eventuella senare ändringar av kärandens anspråk eller inlagor, inbegripet att förfarandet avbryts, inte påverkar möjligheten för den domstol vid vilken talan har väckts att fastställa att förfarandet utgör rättegångsmissbruk och att besluta om rättsmedel i enlighet med kapitel IV.

Artikel 7

Tredjepartsintervention

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en domstol vid vilken en talan som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten har väckts kan godta att icke-statliga organisationer som försvarar eller främjar rättigheterna för personer som deltar i den offentliga debatten får delta i förfarandet, antingen till stöd för svaranden eller för att tillhandahålla information.

Artikel 8

Säkerhet

Medlemsstaterna ska säkerställa att den domstol vid vilken en talan väckts som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten har befogenhet att kräva att käranden ställer säkerhet för rättegångskostnader, eller för rättegångskostnader och skadestånd, om den anser att en sådan säkerhet är lämplig med hänsyn till att talan har inslag som tyder på rättegångsmissbruk.

KAPITEL III

Avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser

Artikel 9

Avvisande i ett tidigt skede

1. Medlemsstaterna ska ge domstolar befogenhet att i ett tidigt skede fatta beslut om att helt eller delvis avvisa en talan som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten med hänvisning till att den är uppenbart ogrundad.
2. Medlemsstaterna får fastställa tidsfrister för utövandet av rätten att inge en ansökan om avvisande i ett tidigt skede. Tidsfristerna ska vara proportionerliga och får inte göra det omöjligt eller orimligt svårt att inge en sådan ansökan.

Artikel 10

Vilandeförklaring av målet

Om svaranden ansöker om avvisande i ett tidigt skede ska medlemsstaterna säkerställa att målet vilandeförklaras fram till dess att ett slutligt beslut har fattats om ansökan.

Artikel 11

Påskyndat förfarande

Medlemsstaterna ska säkerställa att en ansökan om avvisande i ett tidigt skede behandlas genom ett påskyndat förfarande, varvid hänsyn ska tas till omständigheterna i målet samt till rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en opartisk domstol.

Artikel 12

Bevisbörda

Medlemsstaterna ska säkerställa att det i fall där en svarande har ansökt om avvisande i ett tidigt skede ankommer på käranden att bevisa att anspråket inte är uppenbart oggrundat.

Artikel 13

Överklagande

Medlemsstaterna ska säkerställa att ett beslut om avvisande eller avvisande i ett tidigt skede enligt artikel 9 kan överklagas.

KAPITEL IV

Rättsmedel mot rättegångsmissbruk

Artikel 14

Rättegångskostnader

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en kärende som gjort sig skyldig till rättegångsmissbruk i syfte att hindra deltagande i den offentliga debatten kan åläggas att bära alla rättegångskostnader, inbegripet svarandens samtliga kostnader för juridisk representation, såvida dessa kostnader inte är orimliga.

Artikel 15

Skadestånd

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en fysisk eller juridisk person som har lidit skada till följd av rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten har möjlighet att kräva och få full ersättning för denna skada.

Artikel 16

Böter

Medlemsstaterna ska föreskriva att domstolar vid vilka en talan som utgör rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten har väckts har möjlighet att ålägga den part som inledde förfarandet effektiva, proportionerliga och avskräckande böter.

KAPITEL V

Skydd mot domar som meddelats i tredjeland

Artikel 17

Skäl att vägra att erkänna och verkställa domar som meddelats i tredjeland

Medlemsstaterna ska säkerställa att domar som meddelats i ett rättsligt förfarande i tredjeland till följd av att en fysisk eller juridisk person med hemvist i en medlemsstat har deltagit i den offentliga debatten inte erkänns eller verkställs med hänvisning till att de uppenbart strider mot grunderna för rättsordningen (*ordre public*), om rättsprocessen skulle anses som uppenbart ogrundad eller som rättegångsmissbruk om den hade inletts vid en domstol i den medlemsstat där erkännande eller verkställighet begärdes och denna domstol skulle ha tillämpat sin egen lagstiftning.

Artikel 18

Rättslig behörighet när det gäller åtgärder mot domar som meddelats i tredjeland

Medlemsstaterna ska, när en ogrundad talan som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten har väckts vid en domstol i ett tredjeland mot en fysisk eller juridisk person med hemvist i en medlemsstat, säkerställa att den berörda personen kan inge en begäran till en domstol på sin bosättningsort om skadestånd och ersättning för de kostnader som uppstått i samband med förfarandet vid domstolen i tredjeland, oavsett var käranden i förfarandet i tredjeland har sin hemvist.

KAPITEL VI

Slutbestämmelser

Artikel 19

Förhållande till 2007 års Luganokonvention

Detta direktiv ska inte påverka tillämpningen av konventionen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område, som undertecknades i Lugano den 30 oktober 2007.

Artikel 20

Översyn

Medlemsstaterna ska [senast 5 år från dagen för införlivande] tillhandahålla kommissionen all relevant information om genomförandet och tillämpningen av detta direktiv. Senast [6 år efter dagen för införlivande] ska kommissionen på grundval av den information som tillhandahålls lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv. Rapporten ska innehålla en bedömning av utvecklingen när det gäller rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten och effekterna av detta direktiv i medlemsstaterna. Rapporten ska om nödvändigt åtföljas av förslag till ändring av detta direktiv.

Artikel 21

Införlivande i nationell lagstiftning

1. Medlemsstaterna ska senast den [2 år efter det att direktivet har trätt i kraft] sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 22

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 23

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande