



## EU-initiativ om skydd mot uppenbart ogrundade rättsprocesser för personer som deltar i den offentliga debatten

---

Justitiedepartementet

2022-05-30

### Dokumentbeteckning

COM(2022) 177

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS direktiv om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart oggrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt)

C(2022) 2428

COMMISSION RECOMMENDATION on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation")

SWD(2022) 117

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT analytical supporting document accompanying a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation") and a Commission Recommendation on protecting journalists and human rights defenders who engage in public participation from manifestly unfounded or abusive court proceedings ("Strategic lawsuits against public participation")

### Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett initiativ för att motverka att uppenbart oggrundade rättsprocesser används som ett medel för att tysta eller skrämja journalister, människorättsförsvarare och andra från att delta i den offentliga debatten, så kallade munkavleprocesser eller SLAPP-processer (Strategic lawsuits against public participation). Initiativet består av ett förslag till direktiv och en kommissionsrekommendation. Direktivförslaget består i

huvudsak av processrättsliga regler som ska gälla vid gränsöverskridande civilrättsliga processer. Förslaget innehåller bestämmelser om bl.a. avvisning av en uppenbart ogrundad talan, skadestånd och böter samt skydd mot domar från länder utanför EU.

Rekommendation innehåller ytterligare åtgärder som medlemsstaterna uppmanas vidta nationellt för att förhindra denna typ av rättegångsmissbruk. Det handlar bl.a. om utbildningsinsatser och att medlemsstaterna ska anpassa sina rättegångsregler för nationella rättsprocesser så att de erbjuder motsvarande skydd som enligt direktivförslaget.

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ för att motverka att rättsprocesser används som ett medel för att tysta journalister, människorättsförsvarare och andra som deltar i den offentliga debatten. Regeringen kommer verka för att direktivet inte utformas så att det kommer i konflikt med våra mediegrundlagar och de särskilda rättegångsregler som gäller för tryck- och yttrandefrihetsmål, samt att det går att förena med vår allmänna processrättsliga reglering.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

I EU:s handlingsplan för demokrati som antogs i december 2020 aviserade kommissionen en rad initiativ för att stödja och skydda mediernas frihet och mångfald, bl.a. ett initiativ för att motverka användandet av munkavleprocesser som ett medel för att hindra journalister, människorättsförsvarare och andra från att delta i den offentliga debatten, (COM[2020] 790 final, se Faktapromemoria 2020/21:FPM59). Kommissionen har inom ramen för handlingsplanen i september 2021 antagit en rekommendation om stärkt skydd och säkerhet för journalister och andra medarbetare (C[2021] 6650 final).

Enligt kommissionen finns en oroande utveckling inom EU där ogrundade eller överdrivna rättsprocesser, ofta i form av förtals- och skadeståndsprocesser, används som ett verktyg för att tysta eller skrämna personer från deltagande i den offentliga debatten. Förekomsten av dessa processer i vissa medlemsstater berörs i 2020 och 2021 års rapporter om rättsstatsprincipen (COM/2020/580 final och COM/2021/700 final). Journalister och människorättsförsvarare som rapporterar om t.ex. påstådd penningtvätt, korruption, miljö- och klimatfrågor eller andra viktiga samhällsfrågor anges vara särskilt drabbade. Bakom fenomenet anges stå resursstarka individer, lobbygrupper, företag eller statliga aktörer som vill förhindra debatt i frågor som är av allmänintresse.

Rättsprocesserna har inte som mål att uppnå någon rättslig upprättelse utan syftar till att vara betungande och kostnadskrävande för den som drabbas. Fenomenet beskrivs ofta ha en gränsöverskridande dimension genom att

parallella rättsprocesser inleds i flera länder. Medlemsstaternas olika processuella regler och det förhållande att medieinnehåll ofta är tillgängligt online i flera länder möjliggör också för s.k. forum shopping, dvs. att talan väcks i förmånliga jurisdiktioner. Detta rättegångsmissbruk skapar enligt kommissionen en kylande eller censurerande effekt på den fria debatten och hotar förutsättningarna för ett fritt meningsutbyte, vilket bör hanteras med gemensamma EU-regler.

Mot denna bakgrund presenterade kommissionen den 27 april 2022 ett förslag till direktiv för att motverka gränsöverskridande munkavleprocesser. Samma dag antog kommissionen även en rekommendation med ytterligare åtgärder som medlemsstaterna uppmanas vidta nationellt för att stävja dessa rättsprocesser.

## 1.2 Förslagets innehåll

### 1.2.1 Direktivförslaget

#### *Tillämpningsområde och definitioner*

Direktivförslaget innehåller skyddsåtgärder mot uppenbart ogrundade rättsprocesser eller rättegångsmissbruk som inleds mot fysiska eller juridiska personer, särskilt journalister och människorättsförsvarare, på grund av deras deltagande i den offentliga debatten. Det ska vara tillämpligt på frågor av civil- eller handelsrättslig natur med gränsöverskridande följder, oavsett vid vilken typ av domstol de behandlas (artiklarna 1–2).

Begreppet ”deltagande i den offentliga debatten” definieras som bl.a. varje uttalande eller aktivitet som görs i samband med utövandet av rätten till yttrande- och informationsfrihet i frågor av allmänintresse (artikel 3). Det kan även utgöras av aktiviteter som är förberedande eller stödjande och som har ett direkt samband med någon annans deltagande, t.ex. tjänster som internetleverantörer, förlag eller tryckerier tillhandahåller. ”Rättegångsmissbruk för att hindra deltagande i den offentliga debatten” definieras som helt eller delvis ogrundade rättsprocesser som inledes med huvudsyftet att förhindra, begränsa eller straffa sådant deltagande.

Direktivet ska vara tillämpligt om tvisten har gränsöverskridande följder (artikel 4). Även om parterna har hemvist i samma medlemsstat ska en tvist anses ha en sådan följd om den åtgärd som debatten rör avser en fråga av allmänintresse som är relevant för mer än en medlemsstat. Tvisten ska också anses gränsöverskridande oavsett parternas hemvist om käranden eller någon med kopplingar till käranden i en annan medlemsstat väcker eller tidigare har väckt en talan mot svaranden eller någon med kopplingar till svaranden.

Medlemsstaterna ska säkerställa att svaranden i ett mål som rör någons deltagande i den offentliga debatten ska kunna ansöka om de skyddsåtgärder som gäller enligt direktivet, bl.a. avvisning av en uppenbart ogrundad talan och om skadestånd och böter. Icke-statliga organisationer ska ha möjlighet att som tredje part delta (intervenera) i en rättegång som rör någons deltagande i offentlig debatt, antingen till stöd för svaranden eller för att tillhandhålla information (artiklarna 5–7).

Vidare ska det finnas en möjlighet att ålägga käranden att antingen ställa säkerhet för rättegångskostnader i målet eller säkerhet för både rättegångskostnader och svarandens skadeståndsanspråk med anledning av rättsprocessen, om det i målet föreligger omständigheter som utgör rättegångsmissbruk (artikel 8).

Det ska enligt förslaget finnas en reglering som möjliggör för en domstol att tidigt besluta om att helt eller delvis avvisa en uppenbart ogrundad talan som riktar sig mot någons deltagande i den offentliga debatten (artikel 9).

Om svaranden ansöker om att talan ska avvisas ska medlemsstaterna säkerställa att målet vilandeförklaras och att ansökan handläggs skyndsamt. Om ett yrkande om avvisning framställs ska det ligga på käranden att bevisa att talan inte är uppenbart ogrundad och ett beslut i fråga om avvisning ska vara möjligt att överklaga (artiklarna 10–13).

#### *Skadestånd, böter och skydd mot domar från länder utanför EU*

Domstolen ska ha möjlighet att ålägga käranden att svara för samtliga rättegångskostnader i målet, inklusive svarandens ombudskostnader. Medlemsstaterna ska också vidta åtgärder för att säkerställa att svaranden kan kräva skadestånd för skada som drabbar svaranden med anledning av rättegångsmissbruket. En domstol som handlagt en munkavleprocess som innefattat rättegångsmissbruk ska vidare ha möjlighet att ålägga den part som väckt en sådan talan böter (artiklarna 14–16).

I förslaget finns även en bestämmelse som innebär att en domstol ska ha möjlighet att vägra att erkänna eller verkställa domar från länder utanför EU mot fysiska eller juridiska personer som har sin hemvist inom EU med hänvisning till att domen uppenbart strider mot grunderna för rättsordningen (ordre public). Det föreslås även en särskild behörighetsgrund som gör det möjligt för den som utsätts för en munkavleprocess i ett land utanför EU att väcka talan om skadestånd vid en domstol i sin egen hemvist (artiklarna 17–18).

#### **1.2.2 Rekommendationen**

I rekommendationen uppmantras medlemsstaterna att anpassa sina rättegångsregler för inhemska rättsprocesser så att de erbjuder motsvarande skydd

som enligt direktivförslaget. Medlemsstaterna uppmanas vidare att säkerställa att nationella förtalsbestämmelser inte används för att hindra deltagande i den offentliga debatten, t.ex. genom att avskaffa fängelse som straff för förtalsbrott och i stället tillämpa administrativ eller civilrättslig lagstiftning i fråga om förtal.

Rekommendationen innehåller även frågor om bl.a. utbildningsinsatser för olika yrkesgrupper, stöd i form av rättslig rådgivning till den som drabbas av en munkavleprocess och om datainsamling. Rekommendationen, som inte är rättsligt bindande för medlemsstaterna, började gälla samma dag som den antogs.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Svenska allmänna rättegångsregler för civilrättsliga processer finns i huvudsak i rättegångsbalken. Rättegångsbalkens regler är som utgångspunkt generellt tillämpliga, medan bestämmelserna i direktivförslaget avser processer som inleds på grund av någons deltagande i den offentliga debatten.

Några av bestämmelserna som finns i förslaget bedöms motsvara bestämmelser som redan finns i rättegångsbalken, t.ex. möjligheten att döma ut böter enligt 9 kap. 1 § rättegångsbalken och de regler som gäller för fördelningen av rättegångskostnader enligt 18 kap. samma balk. Om ett käromål är uppenbart ogrundat har domstolen vidare möjlighet att genast meddela dom i målet utan att stämning utfärdas (42 kap. 5 § rättegångsbalken). Om stämning väl har utfärdats är dock möjligheterna att i ett tidigt skede avgöra om ett käromål är uppenbart ogrundat begränsade och några regler om t.ex. skyndsamt handläggning finns inte. Flera andra av förslagen bedöms också skilja sig från den svenska regleringen, bl.a. förslagen om intervention för icke-statliga organisationer, ställande av säkerhet för rättegångskostnader, bevisbördor och de förslag som rör skadestånd.

De processrättsliga regler som föreslås bedöms vidare bli tillämpliga på en skadeståndstalan som handläggs i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål enligt mediegrundlagarna, tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I dessa grundlagar finns särskilda regler om rättegången vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. I fråga om vissa rättegångsbestämmelser kompletteras TF och YGL av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, den s.k. tillämpningslagen. Av den framgår att rättegångsbalken ska tillämpas i fråga om rättegången i ett tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål i den mån inte annat följer av TF, YGL eller tillämpningslagen (11 kap. 3 §). Förslagen i direktivet bedöms framför allt avse rättegångsregler där tillämpningslagen eller rättegångsbalken är tillämpliga.

Kommissionen har inte gjort någon sedvanlig konsekvensanalys och motiverat detta med att det är fråga om riktade förslag som inte bör generera några mätbara kostnader och att det finns behov av att agera skyndsamt mot fenomenet med munkavleprocesser. Ett analysdokument har i stället tagits fram där det bl.a. ingår underlag från expertgrupper och konsultationer med berörda intressenter, SWD(2022) 117. Kommissionens bedömning är att de föreslagna åtgärderna inte kommer att få några konsekvenser för EU:s budget. Vidare bedömer kommissionen att direktivförslaget bör medföra besparingar för domstolarna genom färre ogrundade rättsprocesser och förkortade handläggningstider. Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

Regeringen gör inte någon annan bedömning än kommissionen. Eventuella budgetära konsekvenser för svensk del bedöms kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ för att motverka att rättsprocesser används som ett medel för att tysta journalister, människorättsförsvare och andra som deltar i den offentliga debatten. Ett fritt meningsutbyte och en fri åsiktsbildning är hörnstenar i en livskraftig demokrati. Förslaget kan bidra till att öka skyddet för journalister, människorättsförsvare och andra som utövar sin yttrande- och informationsfrihet i Sverige från ogrundade rättsprocesser i andra länder.

I Sverige har skyddet för tryck- och yttrandefriheten en särställning, bl.a. genom att särskilda straff- och rättegångsregler finns intagna i våra mediegrundlagar. Det innebär ett utökat skydd mot sådana rättsprocesser som avses i förslaget. För svensk del är det därför viktigt att verka för att direktivet inte utformas så att det kommer i konflikt med våra mediegrundlagar och de särskilda rättegångsregler som gäller för tryck- och yttrandefrihetsmål. Det är också viktigt att bestämmelserna får en utformning som går att förena med den svenska allmänna processrättsliga regleringen. Vidare bör ett adekvat skydd uppnås, utan att bestämmelserna blir mer långtgående och detaljerade än vad som är nödvändigt.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

2021/22:FPM93

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända. Europaparlamentet har dock i en resolution av den 11 november 2021 uppmanat kommissionen att föreslå både bindande och icke-bindande lagstiftning för att förhindra munkavleprocesser inom EU (2021/2036[INI]).

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Direktivförslaget har den 20 maj 2022 skickats på remiss och remisstiden går ut den 24 juni 2022.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund för direktivförslaget angett artikel 81.2 f i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som rör frågor om civilrättsligt samarbete. Den rättsliga grunden för rekommendationen har angetts vara artikel 292 i samma fördrag. När det gäller direktivförslaget fattar rådet beslut med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att direktivförslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Enligt kommissionen varierar medlemsstaternas processrättsliga regler avsevärt och deras effektivitet i att motverka munkavleprocesser är begränsade. Detta kan leda till ökad forumshopping och till att flera rättsprocesser inleds i olika EU-länder, vilket bäst hanteras med gemensamma EU-regler. Sådana regler ger också ett mervärde genom att tillhandahålla skyddsåtgärder för munkavleprocesser från länder utanför EU. Kommissionen bedömer vidare att proportionalitetsprincipen är uppfylld då direktivförslaget avser riktade skyddsåtgärder och är begränsat till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå vad medlemsstaterna inte kan uppnå på egen hand.

Regeringen gör inte någon annan bedömning än kommissionen i fråga om direktivförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Beträffande proportionalitetsprincipen konstaterar regeringen att förslaget i huvudsak reglerar frågor som är nödvändiga för att åstadkomma förslagets syften, men anser att det är viktigt att enskilda bestämmelser inte blir för långtgående och detaljerade.

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen för civilrättsliga frågor. Två förhandlingsmöten har hållits hittills, den 13 och 24 maj 2022. Ytterligare möten är planerade att hållas i juni och juli 2022.

### 4.2 Fackuttryck/termer

-