

## **Remiss av Ds 2025:5 Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten (Ju2025/00355)**

### **Sammanfattning**

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i Ds 2025:5, "Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten". Journalistförbundet välkomnar förslaget i promemorian men anser att regeringen när det gäller implementeringen av direktivet har en för låg ambitionsnivå. Det gäller inte minst förslaget om att direktivets regler, tvärtemot kommissionens rekommendation, inte ska tillämpas på inhemska tvister.

Förslagen i promemorian innebär att Sverige lägger sig på en europeisk lägstanivå när det gäller skydd mot SLAPP. Detta motiveras i promemorian med att Sverige har ett gott skydd i mediegrundlagarna. Journalistförbundet vill dock erinra om att det finns yttranden, till exempel på sociala medier, som inte omfattas av grundlagsskydd och att mediegrundlagarna därför inte kan ses som ett fullgott alternativ till en ambitiös implementering av SLAPP-direktivet. Detta särskilt som direktivet inte enbart syftar till att skydda journalister, utan även andra som engagerar sig offentligt.

Journalistförbundet instämmer i att lagen inte bör gälla i mål där en åklagare företräder målsäganden i processen. Enligt Journalistförbundet finns det dock anledning att ifrågasätta förslaget avseende enskilda åtal. Ett SLAPP-ärende får i normalfallet anses handla om förtal. I Sverige faller förtal under enskilt åtal. Om enskilt åtal undantas, på det sätt som föreslås i promemorian, finns det enligt Journalistförbundet risk att detta används för att runda den nya lagen.

Enligt Journalistförbundet är inte "personer som deltar i den offentliga debatten" en bra översättning av den engelska versionen "persons who engage in public participation". "Public participation" är ett uttryck som saknar en exakt motsvarighet i den svenska vokabulären. Uttrycket får dock anses ha en bred innebörd vilket kommer till uttryck i artikel 21 i FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. Enligt Journalistförbundet är den danska översättningen, "personer, der engagerer sig offentligt", bättre. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att lagens namn, samt rekvisiten "deltagande i den offentliga debatten" bör ändras till "offentligt engagemang" istället för "skydd för personer som engagerar sig offentligt".

I promemorian görs gällande att svensk rätt uppfyller direktivets krav i fråga om stöd till svaranden i rättegången. Detta motiveras med möjligheten till biträde och sakkunnig. Enligt Journalistförbundet kan det ifrågasättas om det är denna typ av stöd som avses i direktivet. I direktivet föreskrivs också att organisationen ska få tillgång till information. Enligt Journalistförbundet bör artikel 9 implementeras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen.

När det gäller direktivets krav i fråga om möjligheten att ogilla ett anspråk med hänvisning till att det är uppenbart ogrundat enligt artikel 11 är slutsatsen i promemorian att svensk rätt uppfyller direktivet. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta denna slutsats. Journalistförbundet har även synpunkter på slutsatserna i promemorian avseende rättegångskostnader i så kallade småmål.

Direktivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta en kontaktpunkt med information till personer som utsätts för SLAPP. Enligt promemorian uppfyller Sverige redan denna skyldighet genom att det inrättats en nationell kontaktpunkt hos Brottsofferjouren Sverige för journalister som behöver stöd eller skydd med anledning av utsatthet som en följd av sin yrkesutövning. Enligt Journalistförbundet är den kontaktpunkt som BOJ inrättat för att stötta journalister som utsätts för hot och hat inte tillräckligt för att uppfylla kraven i direktivet.

## **5.2 En ny lag för gränsöverskridande tvister**

I promemorian föreslås att det ska införas en ny lag om skydd för deltagande i offentlig debatt för gränsöverskridande tvister. Journalistförbundet har inget att erinra mot förslaget, men delar inte slutsatsen i promemorian om att övervägande skäl talar emot att införa direktivets bestämmelser i rättegångsbalken. Som framgår nedan anser Journalistförbundet att även inhemska processer bör omfattas av bestämmelserna i den nya lagen, vilket bör föranleda ändringar i rättegångsbalken istället för en ny lag.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om en ny lag.

## **5.3 Direktivets allmänna bestämmelser (kapitel I, artiklarna 1-5)**

I promemorian föreslås att den nya lagen ska gälla vid handläggning av tvistemål där förlikning om saken är tillåten, om tvisten rör någons deltagande i den offentliga debatten och tvisten har gränsöverskridande följder. Lagen ska inte gälla vid handläggning av talan om enskilt anspråk i anledning av brott som förs i samband med åtal för brottet. Den ska inte heller gälla vid handläggning av talan om skadestånd som förs i ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsmål.

### *Direktivets innehåll, tillämpningsområde och minikrav (artiklarna 1-3)*

Journalistförbundet vill inledningsvis framhålla att direktivet är ett minimidirektiv. I flera länder i Europa är problemen men SLAPP utbredda. Direktivet ska ses som ett golv för det skydd som EU enas kring när det gäller att skydda personer som engagerar sig offentligt. Journalistförbundet konstaterar att regeringen har tagit detta golv och använt som måttstock för hur skyddet bör se ut i Sverige. Enligt Journalistförbundet har den svenska regeringen ett ansvar att föregå med gott exempel i frågor som handlar om att skydda demokratiska värden, med tanke på den tradition vi har i Sverige, jämfört med andra länder i Europa som inte har samma tradition.

Journalistförbundet har kontakt med andra journalistförbund runt om i Europa via EFJ (European Federation of Journalists). I dessa kontakter blir det tydligt att Sverige hade förväntats prestera en mer ambitiös implementering. Enligt Journalistförbundet bör regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet lägga fram förslag som svarar upp mot dessa förväntningar istället för att lägga sig på en lägsta nivå i Europa, vilket blir konsekvensen om förslagen i promemorian genomförs.

#### *Den nya lagen bör tillämpas på dispositiva tvistemål*

Utredningen föreslår att det i den nya lagen ska anges att den gäller vid handläggning av tvistemål där flikning om saken är tillåten. Journalistförbundet har inget att erinra mot förslaget.

#### *Den nya lagen bör inte gälla för handläggning av en talan om enskilt anspråk som förs i samband med ett åtal*

I promemorian föreslås att den nya lagen inte bör tillämpas på en talan om enskilt anspråk som förs i samband med ett åtal, inklusive enskilda åtal. Journalistförbundet instämmer i att lagen inte bör gälla i mål där en åklagare företräder målsäganden i processen. Enligt Journalistförbundet finns det dock anledning att ifrågasätta förslaget avseende enskilda åtal. Ett SLAPP-ärende får i normalfallet anses handla om förtal. I Sverige faller förtal under enskilt åtal. Om enskilt åtal undantas finns det enligt Journalistförbundet risk att detta används för att runda den nya lagen. I promemorian presenteras inte heller någon övertygande argumentation till varför att enskilda åtal inte ska omfattas av den nya lagen.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag i den del som avser enskilt åtal.

#### *Den nya lagen bör inte heller gälla för tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål*

Enligt promemorian utgör TF och YGL sådana förmånligare nationella bestämmelser som ger ett effektivare processuellt skydd avseende rätten till yttrande- och informationsfrihet än vad direktivets bestämmelser gör. För att det skyddet inte ska påverkas bör det svenska skyddssystemet undantas i sin helhet i förhållande till de nya bestämmelser som genomför direktivet. I den nya lagen bör det därför anges att den inte gäller vid handläggning av tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål.

Journalistförbundet tillstyrker förslaget.

#### *Deltagande i den offentliga debatten och andra definitioner (artikel 4)*

Enligt Journalistförbundet är inte "personer som deltar i den offentliga debatten" en bra översättning av den engelska versionen "persons who engage in public participation". Enligt Journalistförbundet är den danska översättningen, "personer, der engagerer sig offentligt", bättre. "Deltar" har kommit att få en negativ klang i lagstiftningssammanhang, till exempel när det gäller "deltagande i terroristorganisation". Enligt Journalistförbundet är "engagerar" ett bättre ord som bättre beskriver vilken typ av handlande som omfattas. "Public participation" är ett uttryck som saknar en exakt motsvarighet i den svenska vokabulären. Uttrycket får dock anses ha en bred innebörd vilket kommer till uttryck i artikel 21 i FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna. Den "offentliga debatten" kan enligt Journalistförbundet ges av att det krävs att personen till exempel skrivit eller sagt något som offentliggjorts. Public participation får dock anses avse även andra former av samhällsengagemang. Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet att lagens namn, samt rekvisiten "deltagande i den offentliga debatten" bör ändras till "offentligt engagemang" alltså "skydd för personer som engagerar sig offentligt".

#### *Begreppet deltagande i den offentliga debatten bör tas in i den nya lagen*

(Se ovan, under "Deltagande i den offentliga debatten och andra definitioner (artikel 4)")

#### *Frågor med gränsöverskridande följder (artikel 5)*

Journalistförbundet har tidigare lyft vikten av att direktivet får genomslag inte bara på gränsöverskridande tvister, utan även inhemska tvister. Behovet av att även inhemska tvister omfattas är även något som kommissionen lyfter i sin rekommendation:

*"4. Medlemsstaterna bör sträva efter 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 rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten när det gäller civilrättsliga mål med gränsöverskridande implikationer."*<sup>1</sup>

Att inte införa direktivets bestämmelser avseende inhemska processer motiveras i promemorian med att det inte framkommit något behov av det för svensk del. En anledning är det skydd som grundlagarna TF och YGL ger. Journalistförbundet lyfte redan 2022 i sitt remissvar på kommissionens förslag till direktiv att det förekommer att enskilda journalister stäms i tingsrätt inom ramen för civilrättsliga mål. Direktivet siktar inte enbart på att skydda journalister. Det handlar också om grupper som delar i den offentliga debatten för att väcka opinion inom vissa frågor till exempel klimataktivisterna eller människorättsförsvarare. Det handlar om grupper som inte alltid har möjlighet att sprida sina åsikter på plattformar som omfattas av grundlagsskydd. Det är viktigt att det finns ett visst skydd även för personer som väljer att delta i den offentliga debatten på andra sätt till exempel via inlägg i sociala medier. Enligt Journalistförbundet finns det därför starka skäl för att införa direktivet även avseende inhemska tvister. Enligt Journalistförbundet bör regeringen därför lagstifta i enlighet med EU-kommissionens rekommendation och göra bestämmelserna tillämpliga även på inhemska processer.

#### **5.4.4 Stöd till svaranden i domstolsförfarandet (artikel 9)**

I promemorian görs gällande att svensk rätt uppfyller direktivets krav i fråga om stöd till svaranden i rättegången enligt artikel 9. Detta motiveras i promemorian med att den som uppträder som rättegångsombud måste vara lämplig med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet (12 kap. 1 § RB), men att det inte till exempel finns något krav på att ombudet är advokat. Det motiveras vidare med att det finns möjlighet att, utöver rättegångsombud, anlita biträde vid utförande av sin talan (12 kap. 22 § RB). För biträde gäller i vissa delar vad som är stadgat för rättegångsombud, däremot krävs exempelvis inte någon fullmakt. I promemorian lyfts vidare möjligheten att föra in fackkunskaper i en rättegång genom regleringen om så kallade sakkunniga (40 kap. RB). Enligt Journalistförbundet kan det ifrågasättas om det är denna typ av stöd som avses i direktivet. I direktivet föreskrivs också att organisationen ska få tillgång till information. Enligt Journalistförbundet bör artikel 9 implementeras genom en särskild bestämmelse i den nya lagen.

#### *5.5.1 Ogillande i ett tidigt skede*

Slutsatsen i promemorian är att svensk rätt uppfyller direktivets krav i fråga om möjligheten att ogilla ett anspråk med hänvisning till att det är uppenbart ogrundat enligt artikel 11. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta promemorians slutsats i denna del. Som framgår av promemorian är möjligheterna att ogilla ett anspråk i ett tidigt skede av processen, innan stämning utfärdats, ytterst begränsade enligt svensk rätt. Den bestämmelse i rättegångsbalken som ligger närmast till hands är 42 kap. 5 § RB som säger att "Om kärandens framställning inte innefattar laga skäl för käromålet eller om det annars är uppenbart att detta är ogrundat, får rätten dock genast meddela dom i målet utan att

---

<sup>1</sup> EU-kommissionens rekommendation 2022/758 av den 27 april 2022 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).

stämning utfärdas." Det finns även möjligheter för svarande att efter stämning utfärdats yrka att talan ska ogillas.

Journalistförbundets erfarenhet av att ha hjälpt medlemmar med SLAPP-mål med utländska käranden är att de är kapitalstarka och företräds av juridiska ombud. Dessa juridiska ombud är vana att driva processer mot journalister i syfte att tysta dem. De börjar vanligtvis med ett hotbrev om att en publicering ska tas bort eller ändras och om journalisten inte gör som kärande säger kommer ombudet att vidta rättsliga åtgärder. De problem som målas upp i promemorian med att kärandens framställning inte skulle innefatta laga skäl eller att käranden skulle undvika att medverka i målet, är inte de problem som i praktiken ställer till det i SLAPP-mål. Problemet är tvärtom att käranden dränker motparten i juridisk argumentation som är oproportionerlig till det brott som påstås ha begåtts.

Enligt Journalistförbundet svarar den svenska lagstiftningen inte upp mot de problem som SLAPP i praktiken ger upphov till. Journalistförbundet vill erinra om att det trots grundlagsskyddet och ansvarig utgivares ansvar finns stora möjligheter att vidta rättsliga åtgärder mot enskilda journalister – liksom andra yrkesgrupper som medverkar i medier – genom att till exempel stämma för ett medieinnehåll som inte förekommer i grundlagsskyddade medier med ansvarig utgivare, till exempel på en icke grundlagsskyddad webbplats, såsom sociala medier.

Journalistförbundet anser att regeringen måste adressera problemet och på allvar utreda hur rättegångsbalken kan anpassas för att leva upp till direktivets krav avseende möjligheten att ogilla ett anspråk med hänvisning till att det är uppenbart ogrundat enligt artikel 11. Detta för att direktivet ska få avsedd effekt i praktiken.

#### 5.6.1 Rättegångskostnader

Enligt direktivet, artikel 14, ska medlemsstaterna säkerställa att en kärande i en tvist som utgör rättegångsmissbruk för att hindra offentlig debatt kan åläggas att bära samtliga typer av rättegångskostnader som kan ersättas enligt nationell rätt, inbegripet svarandens fulla kostnader för juridisk representation, såvida inte kostnaderna är orimliga. Med "rättegångsmissbruk" avses i sammanhanget (enligt direktivet artikel 4, punkt 3):

*"rättegångsmissbruk för att hindra offentlig debatt: ett domstolsförfarande som inte inleds för att genuint hävda eller utöva en rättighet, utan vars huvudsakliga ändamål är att förhindra, begränsa eller bestraffa deltagande i den offentliga debatten, varvid en obalans i maktförhållandet mellan parterna ofta utnyttjas, och i vilken ogrundade anspråk framställs.*

Indikationer på ett sådant ändamål omfattar exempelvis att

- a) anspråket helt eller delvis är oproportionellt, orimligt eller oskäligt, inbegripet genom att tvistevärdet är överdrivet högt,
- b) käranden, eller parter som är närstående käranden, har inlett flera förfaranden i liknande frågor,
- c) käranden eller kärandens företrädare använder sig av skrämseltaktik, trakasserier eller hot före eller under förfarandet, liksom att käranden uppvisar liknande beteende i liknande eller samtidiga mål,
- d) processtaktik, såsom förhalning av förfarandet, bedräglig eller otillbörlig forumshopping, används i ond tro eller att mål avbryts i ett senare skede av förfarandet i ond tro."

Som framgår av promemorian finns det i fallet med förenklade tvistemål, så kallade småmål enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken, särskilda regler för rättegångskostnader. Småmål är mål där tvisteföremålets värde uppgår till högst ett halvt prisbasbelopp (2025 är det 29 750 kr). Enligt 18 kap. 8 a § rättegångsbalken har den vinnande parten endast rätt till ersättning för vissa specificerade kostnader. Det innebär att ersättning för rättegångskostnader i dessa mål i princip endast kan omfatta ansökningsavgift, skäliga kostnader för ett ombud samt kostnader för inställelse till förhandling. Full ersättning för advokatkostnader utgår alltså inte, vilket syftar till att hålla kostnaderna nere och minska den ekonomiska risken för parterna i mindre tvister. Det finns dock ett undantag (18 kap. 8 a §, tredje stycket) som innebär att om särskilda skäl föreligger, får domstolen ändå besluta att en part ska ersätta motpartens rättegångskostnader fullt ut. Sådana särskilda skäl kan exempelvis vara att den vinnande

parten har inlett rättegång utan att det funnits skäl till det från motpartens sida, eller på annat sätt genom vårdslöshet eller uppsåt har orsakat en onödig rättegång (18 kap 3 §). Eller att part uteblir från rätten, inte följer domstolens föreläggande, framför uppenbart ogrundade påståenden eller invändningar, eller på annat sätt genom vårdslöshet eller försummelse orsakar uppskov eller extra kostnader i målet (18 kap 3 §).

I SLAPP-mål är dessa regler normalt inte relevanta eftersom en del av kärandens taktik är att med omfattande inlagor få svarande att behöva lägga omfattande ekonomiska resurser på ett försvar. Detta är enligt Journalistförbundet inte något som i sig gör att de undantag som finns vid processmissbruk och som gör att den vinnande parten ersätts fullt ut för rättegångskostnader aktualiseras. I fallet med småmål kan den svenska regleringen därmed, enligt Journalistförbundet inte anses nå upp till direktivets krav avseende rättegångskostnader.

I promemorian nämns också möjligheten till byte av handläggningsform och Högsta domstolens avgörande av den 27 december 2024 i målet Ö-6426-23<sup>2</sup>. Målet har vissa gemensamma nämnare med SLAPP-mål, till exempel bäring på yttrandefriheten, men där käranden medvetet vill tillämpa Rättegångsbalkens småmåls-regler (1 kap 3 d §). Enligt Journalistförbundet finns det anledning att närmare utreda behoven att mål som rör yttrandefriheten, utan att omfattas av TF/YGL, borde omfattas av RBs huvudregel, dvs att tappande part får betala motpartens rättegångskostnader fullt ut.

### **5.8.2 Information och transparens, insamling av uppgifter och slutbestämmelser (artiklarna 19–23)**

I promemorian görs bedömningen att artiklarna 19-23 inte föranleder några författningsändringar. Direktivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta en kontaktpunkt med information till personer som utsätts för SLAPP. Informationen ska tillhandahållas på ett enda ställe i ett lättillgängligt format via en lämplig kanal, såsom ett informationscentrum, en befintlig kontaktpunkt eller en elektronisk portal, inbegripet den europeiska e-juridikportalen (artikel 19.1). Enligt promemorian uppfyller Sverige redan denna skyldighet genom att det inrättats en nationell kontaktpunkt hos Brottsofferjouren Sverige för journalister som behöver stöd eller skydd med anledning av utsatthet som en följd av sin yrkesutövning. Enligt Journalistförbundet är inte den kontaktpunkten som BOJ inrättar för att stötta journalister som utsätts för hot och hat inte tillräckligt för att uppfylla kraven i direktivet. Brottsofferjourens kontaktpunkt riktar sig till Journalister och inte alla personer som engagerar sig offentligt, vilket är direktivets syfte. Brottsofferjouren fokuserar också på journalister som brottsoffer och inte personer som utsätts för rättegångsmissbruk vilket kräver detaljkunskap om civilrättsliga mål. Enligt Journalistförbundet måste regeringen för att uppfylla direktivets krav inrätta en särskild kontaktpunkt för SLAPP:s.



*Ulrika Hyllert*  
*Förbundsordförande*  
*Journalistförbundet*

---

<sup>2</sup> Se p 36 i HDs avgörande "När det gäller förtalsmål kan flera skäl åberopas för att det borde vara möjligt att tillämpa undantagsregeln och alltså handlägga målet enligt allmänna regler. På så sätt skulle större enhetlighet uppnås när det gäller möjlighet för vinnande part att få full ersättning för ombudskostnader i förtalsmål."