

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget 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)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 27 april 2022 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), COM(2022) 117 final, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 8 juli 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Lagstiftningsråd Jyrki Jauhiainen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA
8.7.2022

EU/2022/0505

**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)**

1 Bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen antog 27.4.2022 ett förslag (COM(2022) 177 final) till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmisbruk (strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt, SLAPP-direktivet) Om dessa strategiska rättsprocesser eller s.k. munkavleprocesser används förkortningen SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation).

Kommissionen antog samtidigt en rekommendation (C(2022) 2428 final) om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmisbruk (SLAPP-rekommendationen).

Som ett led i den europeiska handlingsplanen för demokrati antog kommissionen redan i september 2021 en rekommendation (C(2021) 6650 final) om säkerställande av journalisters och andra mediearbetares skydd, säkerhet och egenmakt i Europeiska unionen.

SLAPP-initiativen är en del av åtgärderna i handlingsplanen som syftar till att stärka pluralismen och mediefriheten i unionen. SLAPP-initiativen omfattar även människorättsförsvarare, som spelar en central roll i demokratier. Direktivförslaget syftar till att nå samförstånd om vad som avses med en munkavleprocess, förhindra att detta fenomen ökar ytterligare i EU och skydda dem som utsätts för processerna. Förslaget syftar till att införa rättssäkerhetsgarantier och därmed ge domstolar och utsatta effektiva verktyg att försvara sig. Föreslagna rättssäkerhetsgarantier tillämpas i mål med gränsöverskridande följder.

I SLAPP-rekommendationen uppmuntras medlemsstaterna att anpassa sin processrättsliga lagstiftning till direktivförslaget, inte bara i civilmål utan i alla processer. Medlemsstaterna uppmuntras bl.a. säkerställa att den nationella regleringen ger rättssäkerhetsgarantier för avvisande av uppenbart ogrundade rättsprocesser och att förtalsregleringen är tillräckligt tydlig. Vidare uppmanas länderna att ordna utbildning till domare och advokater samt utbildning och stöd till journalister och människorättsförsvarare som eventuellt utsätts för munkavleprocesser så att fenomenet identifieras och rättsprocesserna blir effektiva. Medlemsländerna ska också samla in information om munkavleprocesser till kommissionen varje år från 2023. Rekommendationen och direktivförslaget har antagits samtidigt och kompletterar varandra utan motstridighet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Direktivet fastställer miniminormer mot att talan väcks i civilmål med syftet att hindra offentlig debatt. Ambitionen är att ge domstolarna effektiva medel för hantering av munkavleprocesser med gränsöverskridande följder och att de utsatta får medel att försvara sig. Rättssäkerhetsgarantier regleras i artiklarna 5-16.

Allmänna bestämmelser (artiklarna 1–4)

Artikel 1 reglerar vilka direktivet gäller och artikel 2 anger tillämpningsområdet. Direktivet skyddar personer som deltar i den offentliga debatten, särskilt journalister och människorättsförsvarare, mot uppenbart ogrundade rättsprocesser eller rättegångsmissbruk (artikel 1). Regleringen ska tillämpas på civil- eller handelsrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder (artikel 2). En fråga bör anses ha gränsöverskridande följder om inte båda parterna har sin hemvist i den medlemsstat där talan väckts. Oavsett parternas hemvist bör en fråga anses ha gränsöverskridande följder även då deltagandet i den offentliga debatten i en fråga av allmänintresse är relevant för mer än en medlemsstat eller om käranden har inlett parallella rättsprocesser i en annan medlemsstat. (artikel 4) Enligt definitionerna avser *deltagande i den offentliga debatten* varje uttalande eller aktivitet av en fysisk eller juridisk person i samband med utövandet av rätten till yttrandefrihet i frågor av allmänintresse. *Fråga av allmänintresse* avser varje fråga som påverkar allmänheten i en sådan omfattning att allmänheten kan sägas ha ett legitimt intresse av den. *Rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten* avser 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. (artikel 3)

Gemensamma regler om rättssäkerhetsgarantier (artiklarna 5-8)

Enligt förslaget kan svaranden (den som utsätts för munkavleprocessen) hos domstolen ansöka om bl.a. säkerhet för rättegångskostnader eller skadestånd, avvisande av talan, ersättning för rättegångskostnader och för skador som rättegången orsakar (artikel 5). Att talan ändras eller dras tillbaka får inte påverka domstolens möjligheter att avvisa den som ogrundad, ålägga svaranden att ersätta rättegångskostnader eller besluta om andra påföljder för käranden (artikel 6). Medlemsstaterna ska säkerställa att domstolen kan godta att icke-statliga organisationer som försvarar rättigheterna för personer som deltar i den offentliga debatten får delta i rättegången, antingen till stöd för svaranden eller för att tillhandahålla information (artikel 7). Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att domstolen kan kräva att käranden ställer säkerhet för rättegångskostnader och/eller skadestånd (artikel 8).

Avvisande i ett tidigt skede av uppenbart ogrundade rättsprocesser (artiklarna 9-13)

Artiklarna 9-13 i direktivförslaget reglerar hur uppenbart ogrundade rättsprocesser kan avvisas i ett tidigt skede. Domstolarna ska kunna 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. Tidsfrister får fastställas för svarandens ansökan om avvisande. (artikel 9) Vid ansökan om avvisande i ett tidigt skede ska den behandlas genom ett påskyndat förfarande (artikel 11), det ankommer på käranden att bevisa att talan inte är uppenbart ogrundad (artikel 12), beslut om ansökan ska kunna överklagas (artikel 13) och målet ska vilandeförklaras till dess att ansökan har behandlats (artikel 10).

Rättsmedel mot rättegångsmissbruk (artiklarna 14-16)

Artiklarna 14-16 i direktivförslaget innehåller bestämmelser om rättsmedel. Medlemsstaterna ska säkerställa att domstolen kan ålägga käranden att bära alla svarandens rättegångskostnader (artikel 14) och att svaranden kan kräva och få ersättning för skada av talan som väckts i syfte att hindra deltagande i den offentliga debatten (artikel 15). Domstolen ska också kunna ålägga böter, dvs. avskräckande straff, för den som väckt en uppenbart ogrundad talan (artikel 16).

Skydd mot domar som meddelats i tredjeland (artiklarna 17-18)

Enligt kommissionens förslag innehåller direktivet medel för skydd mot ogrundade rättsprocesser som inletts i tredjeländer. Man ska kunna vägra erkänna eller verkställa domar som meddelats i tredjeland till följd av att en fysisk eller juridisk person med hemvist i en medlemsstat har deltagit i den offentliga debatten, om rättsprocessen skulle anses som uppenbart ogrundad om den hade inletts vid en domstol i den medlemsstat där erkännande eller verkställighet begärdes (artikel 17). Medlemsstaterna ska också säkerställa att en person med hemvist i en medlemsstat kan inge en begäran till en domstol på sin bosättningsort om skadestånd och ersättning för de kostnader som uppstått i samband med en ogrundad rättegång vid domstolen i tredjeland (artikel 18).

Slutbestämmelser(artiklarna 19-23)

Artiklarna 19-23 i förslaget innehåller sedvanliga slutbestämmelser. Medlemsstaterna ska senast 2 år efter det att direktivet har trätt i kraft sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet (artikel 21).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för detta förslag är artikel 81.2 f i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) enligt vilken Europaparlamentet och rådet har befogenhet att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet 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. Med stöd av artikel 81.2 kan man förenligt med punkt 1 lagstifta om civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Bestämmelserna om domar i tredjeländer i grundar sig också på artikel 81.2 f eftersom de enligt kommissionen följer av det huvudsakliga syftet med förslaget. Munkavleprocesserna syftar inte till att få rättsligt skydd utan att tysta ned svarande, och de belastar domstolarna. Enligt statsrådets bedömning kan förslagets rättsliga grund anses lämplig för regleringen av munkavleprocesser som har gränsöverskridande följder.

Vad gäller subsidiaritetsprincipen sägs det i förslaget att munkavleprocesser börjar bli ett EU-omfattande problem. Mot dessa kan man använda allmänna rättsmedel, men nationella åtgärder varierar och är inte alltid effektiva för att motverka gränsöverskridande munkavleprocesser. Skillnaderna mellan nationella processlagar riskerar också att leda till ökad forumshopping. Statsrådets uppfattning är att förslaget kan anses förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom det inte går att uppnå förslagets mål eller motverka SLAPP-fenomenet enbart med nationella lagar. Direktivförslaget syftar till att ge domstolarna och potentiella utsatta medel mot munkavleprocesserna. Direktivet föreskriver endast vissa rättssäkerhetsgarantier, och många fler åtgärder mot SLAPP-fenomenet föreslås i SLAPP-rekommendationen. Enligt statsrådets uppfattning kan förslaget även anses förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Det har inte gjorts någon regelrätt konsekvensbedömning av förslaget. Kommissionens offentliga samråd 4.10.2021-10.1.2022 samlade in synpunkter från allmänheten, journalister, medlemsstater, 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 12.11.2021-10.1.2022 syftade till att få kunskap om identifiering av munkavleprocesser, befintliga rättsmedel och domares utbildningsbehov. Kommissionen ordnade en

workshop med utvalda intressenter i november 2021 för en diskussion om olika aspekter av munkavleprocesser och möjliga lösningar. Det offentliga samrådet och workshopen gav kunskap om SLAPP-fenomenet och stöd för EU:s åtgärder mot munkavleprocesser. Kommissionen beställde 2021 en studie om munkavleprocesser i medlemsstaterna (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slapp_comparative_study_0.pdf) och inrättade en expertgrupp för att bistå beredningen av SLAPP-initiativen.

Förslaget åtföljs av ett arbetsdokument (SWD(2022)117 final) som analyserar SLAPP-fenomenet och behovet av EU-åtgärder. Kommissionen har inte sett behov av en konsekvensbedömning eftersom förslaget syftar till att ge domstolarna verktyg för att stoppa försök att missbruka rättsliga förfaranden och inte bedöms generera betydande kostnader. Munkavleprocesser äventyrar yttrandefriheten, och det behöver vidtas åtgärder för att motverka detta fenomen, som blir allt vanligare.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland, inkl. Åland

Direktivförslaget medför ändringsbehov i processbestämmelserna för allmänna domstolar.

Den föreslagna regleringen tillämpas på civil- och handelsrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Direktivförslaget har en bred definition av gränsöverskridande följder. Oavsett parternas hemvist bör frågorna anses ha gränsöverskridande följder, om deltagandet i den offentliga debatten i en fråga av allmänintresse är relevant för mer än en medlemsstat. I bred mening skulle gränsöverskridande följder i praktiken kunna leda till att rent nationella frågor omfattas av direktivets tillämpningsområde. Det är möjligt att stifta en ny processlag som endast tillämpas på i direktivet avsedda munkavleprocesser som har gränsöverskridande följder. Direktivets syfte att skapa rättssäkerhetsgarantier berör dock civilprocessrättsliga grundfrågor såsom avvisande av uppenbart ogrundade rättsprocesser, ansvar för rättegångskostnader och ansökan om säkringsåtgärder. Likaså uppmuntrar SLAPP-rekommendationen medlemsstaterna att anpassa sin processlagstiftning till direktivförslaget. De ändringar som krävs enligt förslaget är således möjliga att införa i nationella processbestämmelser.

I Finland regleras rättegångar i civilmål av rättegångsbalken. I enlighet med 5 kap. 6 § 2 mom. i rättegångsbalken kan tingsrätten genom dom förkasta ett käromål utan att svaromål begärs, om det är uppenbart ogrundat. Om det först senare under behandlingen framgår att käromålet är ogrundat måste käranden ersätta motpartens rättegångskostnader ifall målet förloras. Direktivförslaget skulle kunna kräva ändringar i 5 kap. i rättegångsbalken, som reglerar väckande av talan och förberedelse i tvistemål och i 7 kap., som reglerar säkringsåtgärder. Möjliga ändringsbehov finns även i bestämmelserna om rättegångskostnader, deltagande i rättegångar och sökande av ändring. I direktivet föreslås bestämmelser om s.k. avskräckande påföljder. Rättegångsbalken saknar bestämmelser om sanktioner, s.k. avskräckande påföljder, för väckande av talan.

Enligt förslaget tillämpas regleringen på civil- och handelsrättsliga frågor med gränsöverskridande följder oavsett vilken domstol som behandlar frågorna. Regleringen tillämpas således även på privaträttsliga anspråk i brottmål. Behandling av privaträttsliga anspråk i brottmål regleras i Finland av 3 kap. i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) medan kvarstad för att säkerställa betalning av skadestånd eller gottgörelse som grundar sig på brott regleras av 6 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011). Direktivförslaget skulle kunna kräva ändringar även i dessa bestämmelser.

Direktivet syftar till att ge domstolar medel att ingripa mot ogrundade rättsprocesser och förhindra rättegångsmissbruk och bedöms inte ha statsfinansiella konsekvenser.

Direktivförslaget gäller reglering av rättskipningen och hör därför till rikslagstiftningen i enlighet med 27 § 23 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

5 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionens institutioner

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i sektionen för rättsliga frågor (EU-35) genom skriftligt förfarande 20-22.6.2022.

Lagutskottet har i sitt utlåtande (LaUU 7/2021) om EU:s handlingsplan för demokrati (E 12/2021 rd) haft reservationer mot att medlemsstaters processrättsliga lagstiftning harmoniseras för att motverka munkavleprocesser.

Justitieministeriet ordnade 16.6.2022 ett samråd om direktivförslaget dit företrädare för tingsrätterna, Finlands Advokatförbund, Rättegångsbiträden med tillstånd rf, Journalistförbundet, Oikeustoimittajat ry och Förbundet för mänskliga rättigheter inbjöds.

Direktivförslaget började behandlas i rådets civilrättsarbetsgrupp 13.5.2022.

6 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet har förbundit sig att genomgripande främja grundläggande och mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer med fokus på förebyggande åtgärder. Statsrådet anser att åtgärder som främjar mediefrihet och pluralism också är viktiga.

Statsrådet anser att direktivet har viktiga mål: att motverka SLAPP-fenomenets utbredning, harmonisera uppfattningarna om munkavleprocesser och ge domstolar och potentiella utsatta medel mot dessa processer. Statsrådet förhåller sig positivt till att skyddet har bred omfattning.

Det föreslagna rättsmedelsförfarandet är dock ganska tungrovt. I förhandlingarna bör Finland sträva efter att direktivets bestämmelser blir så förenliga med den nationella processlagstiftningen som möjligt och inte försämrar det nationella systemets funktionalitet. Medlemsstaterna bör kunna uppfylla direktivmålen genom mekanismer som är anpassningsbara till den nationella regleringen, varvid direktivets bestämmelser om förfarandet bör vara ytterst flexibla och beakta nationella särdrag. Statsrådet förhåller sig kritiskt till harmonisering av civilprocessrättsliga bestämmelser.

Statsrådet anser att var och ens rätt till effektiva rättsmedel och opartiska domstolar är viktig. Därför förhåller sig statsrådet kritiskt till förslaget om s.k. avskräckande påföljder. Sanktioner för väckande av en ogrundad eller illa motiverad talan i civilmål på något annat sätt än genom bestämmelser om rättegångskostnader vore problematiskt för tillgången till rättslig prövning och rättssäkerheten. Statsrådet bedömer att kostnadsansvarsbestämmelserna i Finland effektivt hindrar väckande av ogrundad talan, inklusive eventuella munkavleprocesser.

I förhandlingarna bör det också fästas vikt vid att materiella skadeståndsbestämmelser inte strider mot den nationella skadeståndslagstiftningen, om det över huvud taget visar sig behövt att inkludera sådana bestämmelser i direktivet. Under förhandlingarna ska man överlag sträva efter att få klarhet i direktivets formuleringar.

I förhandlingarna kommer statsrådet att försöka hitta lösningar för att undanröja ovannämnda problem och nå en balanserad lösning.