

Bruxelles, den 28. april 2022
(OR. en)

8529/22

**Interinstitutionel sag:
2022/0117(COD)**

**JUSTCIV 51
FREMP 82
AUDIO 35
JAI 546
CODEC 565**

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	28. april 2022
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 177 final
Vedr.:	Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement")

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 177 final.

Bilag: COM(2022) 177 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement")

{SWD(2022) 117 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Åbenbart grundløse eller urimelige retssager mod offentligt engagement (almindeligvis også kaldet strategiske retssager mod offentligt engagement eller "SLAPP") er et nyt, men stadig mere udbredt fænomen i Den Europæiske Union. Der er tale om en særlig skadelig form for chikane og intimidering mod dem, der er involveret i beskyttelsen af offentlighedens interesser. Der er tale om grundløse eller overdrevne retssager, der typisk indledes af magtfulde enkeltpersoner, lobbygrupper, selskaber og statslige organer mod parter, der giver udtryk for kritik eller kommunikerer budskaber, som er ubehagelige for sagsøgerne, om et spørgsmål af offentlig interesse. De har til formål at censurere, intimidere og bringe kritikere til tavshed ved at bebyrde dem med omkostningerne til et forsvar i retten, indtil de opgiver deres kritik eller modstand. I modsætning til almindelige retssager indledes SLAPP-sager ikke med henblik på at udøve retten til adgang til klage og domstolsprøvelse og med henblik på at vinde retssagen eller opnå erstatning. I stedet indledes de for at intimidere de sagsøgte og dræne deres ressourcer. Det endelige mål er at opnå en afskrækkende virkning, bringe de sagsøgte til tavshed og afskrække dem fra at fortsætte deres arbejde.

Typiske mål for SLAPP-sager er journalister og menneskerettighedsforkæmpere. Dette rækker ud over enkeltpersoner til medier, forlag og civilsamfundsorganisationer, som f.eks. dem, der er involveret i miljøaktivisme. Andre personer, der engagerer sig offentligt, f.eks. forskere og akademikere, kan også være i målgruppen.

Et sundt og blomstrende demokrati kræver, at borgerne kan deltage aktivt i den offentlige debat uden utilbørlig indblanding fra offentlige myndigheders eller andre magtfulde interessers side. For at sikre en meningsfuld deltagelse skal borgerne have adgang til pålidelige oplysninger, som sætter dem i stand til at danne deres egne meninger og udøve deres egen dømmekraft i et offentligt rum, hvor forskellige synspunkter kan udtrykkes frit.

Journalister spiller en vigtig rolle med hensyn til at fremme den offentlige debat og formidle oplysninger, holdninger og idéer. De skal være i stand til at udføre deres aktiviteter effektivt for at sikre, at borgerne har adgang til en mangfoldighed af synspunkter i de europæiske demokratier. Undersøgende journalister spiller en central rolle i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, korruption og ekstremisme. Der er behov for et robust beskyttelsessystem for at sætte dem i stand til at udfylde deres afgørende rolle som vagthunde i spørgsmål af legitim offentlig interesse. Deres arbejde indebærer en særlig høj risiko, og de oplever et stigende antal angreb og chikane. Menneskerettighedsforkæmpere spiller en afgørende rolle med hensyn til at værne om grundlæggende rettigheder, demokratiske værdier, social inklusion, miljøbeskyttelse og retsstatsprincippet. De bør kunne deltage aktivt i det offentlige liv og komme til orde i politiske spørgsmål og i beslutningsprocesser uden frygt for intimidering.

Ubalance i magtfordelingen mellem parterne, hvor sagsøger har en mere magtfuld position end sagsøgte — f.eks. økonomisk eller politisk — er ofte et kendetegn ved SLAPP. Selv om det ikke altid er tilfældet, bidrager en sådan ubalance i magtfordelingen i de tilfælde, hvor den er til stede, i høj grad til, at SLAPP kan få skadelige konsekvenser for de sagsøgte parter med deraf følgende afskrækkende virkninger for den offentlige debat. SLAPP kan også have en afskrækkende virkning på andre potentielle mål, som måske beslutter ikke at gøre brug af deres ret til at undersøge og berette om emner af offentlig interesse. Dette risikerer at føre til selvcensur.

SLAPP udgør et misbrug af retssager og pålægger domstolene unødvendige byrder. Enheder og enkeltpersoner, der indleder SLAPP-sager, kan basere deres søgsmål på forskellige grunde. Påstandene vedrører ofte injurier, men de vedrører også overtrædelser af andre regler eller rettigheder (f.eks. lovgivning om databeskyttelse eller privatlivets fred). Disse kombineres ofte med krav om erstatning/erstatning uden for kontrakt eller til tider påbud (der forbyder eller i det mindste udsætter offentliggørelse).

Forekomsten af SLAPP er blevet identificeret som et alvorligt problem i nogle medlemsstater i forbindelse med retsstatsrapporterne for 2020 og 2021.

Europarådets platform til fremme af journalistik og journalisters sikkerhed¹ rapporterer også om et stigende antal indberetninger om alvorlige trusler mod journalisters sikkerhed og mediefrihed i Europa, herunder flere tilfælde af retslig intimidering. Årsrapporten for 2021 fra partnersammenslutningerne til Europarådets platform til fremme af journalistik og journalisters sikkerhed understreger den markante stigning i SLAPP-relaterede indberetninger i 2020 i forhold til det foregående år, både hvad angår antallet af indberetninger og de berørte jurisdiktioner i Europarådets medlemsstater². Mere generelt viser de oplysninger, der er indsamlet af det europæiske observatorium for mediepluralisme³, også en forværring af journalisters arbejdsvilkår. I 2021 dokumenterede projektet om hurtig reaktion på mediefrihed (MFRR) 439 indberetninger (hvor 778 personer eller enheder med tilknytning til medier blev angrebet) i 24 EU-medlemsstater på 12 måneder, herunder SLAPP-sager⁴.

Der findes flere data om trusler om SLAPP mod journalister og menneskerettighedsforkæmpere, men andre aktører, der engagerer sig offentligt, såsom fagforeningsaktivister og akademikere, står over for lignende problemer. Dette blev fremhævet i en række bidrag fra civilsamfundet, der blev modtaget i forbindelse med den åbne offentlige høring.

Mange SLAPP-sager forekommer i national sammenhæng og har ingen grænseoverskridende virkninger. SLAPP-sager har imidlertid ofte grænseoverskridende karakter, og når der er grænseoverskridende virkninger, tilføjer de et ekstra lag af kompleksitet og omkostninger med endnu flere negative konsekvenser for sagsøgte. Det forhold, at onlinemedieindhold er tilgængeligt på tværs af jurisdiktioner, kan bane vejen for forumshopping og hindre effektiv

¹ Siden 2015 har Europarådets platform lettet indsamlingen og formidlingen af oplysninger om alvorlige bekymringer vedrørende mediefrihed og journalisters sikkerhed i Europarådets medlemsstater. Bidragende partnerorganisationer — inviterede internationale NGO'er og journalsammenslutninger — udsender indberetninger om krænkelse af mediefriheden og offentliggør årlige rapporter om situationen med hensyn til mediefrihed og journalisters sikkerhed i Europa. Europarådets medlemsstater forventes at handle og tage fat på problemerne og informere platformen om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på indberetningerne. Den lave svarprocent i Europarådets medlemsstater, som omfatter EU-medlemsstater, viser, at der er behov for yderligere tiltag. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² I 2021 blev der offentliggjort 282 indberetninger på [platformen til fremme af journalistik og journalisters sikkerhed \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom), herunder adskillige tilfælde af retlig intimidering, dvs. opportunistisk, vilkårlig eller chikanøs anvendelse af lovgivning, herunder love om injurier, antiterrorisme, national sikkerhed, hooliganisme eller antiekstremisme. I årsrapporten for 2021 fra partnerorganisationerne til Europarådets platform til fremme af journalistik og journalisters sikkerhed blev der konstateret en stigning i 2020 i forhold til det foregående år, både i antallet af indberetninger og i de berørte jurisdiktioner i Europarådets medlemsstater — [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

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

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. Et særskilt faktablad indeholder data om de 27 EU-medlemsstater. 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.

adgang til domstolsprøvelse og retligt samarbejde. Sagsøgte kan blive udsat for flere retssager på samme tid og i forskellige jurisdiktioner. Fænomenet forumshopping (eller injurieturisme) er en faktor, der forstærker problemet, og nogle jurisdiktioner opfattes som mere "sagsøgervenlige". Virkningen er endnu større, når SLAPP-sager indledes uden for Den Europæiske Union.

Formålet med forslaget

Dette forslag er et af de tiltag under handlingsplanen for europæisk demokrati, der har til formål at styrke mediepluralisme og mediefrihed i Den Europæiske Union. Initiativet omfatter også menneskerettighedsforkæmpere, som spiller en central rolle i vores demokratier, og som også i stigende grad er sårbare over for sådanne grove former for chikane.

Formålet med forslaget er at beskytte målene for SLAPP-sager og forhindre, at fænomenet breder sig yderligere i EU. I øjeblikket har ingen af medlemsstaterne specifikke beskyttelsesforanstaltninger mod sådanne sager, og kun nogle få overvejer i øjeblikket at indføre specifikke beskyttelsesforanstaltninger. Der findes heller ingen EU-regler for SLAPP. Ved at udvikle en fælles EU-forståelse af, hvad der udgør en SLAPP, og ved at indføre retssikkerhedsgarantier har forslaget til formål at give domstolene effektive midler til at håndtere SLAPP og at give målene midler til at forsvare sig.

De foreslåede retssikkerhedsgarantier finder anvendelse i sager med grænseoverskridende virkninger. Som understreget ovenfor øger en grænseoverskridende dimension i SLAPP-sager den kompleksitet og de udfordringer, som de sagsøgte står over for. Et andet mål med forslaget er at beskytte EU's borgere og civilsamfund mod SLAPP-sager, der indledes i tredjelande.

Kommissionens henstilling om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement")

Dette forslag til direktiv og Kommissionens henstilling om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement")⁵, der vedtages samtidig, supplerer hinanden og er fuldt ud sammenhængende.

I henstillingen opfordres medlemsstaterne til at gennemgå deres nationale situation for at sikre, at deres gældende retlige rammer indeholder de nødvendige garantier for at håndtere SLAPP-sager under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, herunder retten til ytringsfrihed, retten til adgang til domstolsprøvelse og retten til beskyttelse af personoplysninger og demokratiske værdier. Medlemsstaterne opfordres også til i deres nationale lovgivning at indføre tilsvarende garantier for nationale sager som dem, der er indeholdt i EU-instrumenter, der har til formål at behandle åbenbart grundløse eller grove sager om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. Det henstilles bl.a. til medlemsstaterne at afskaffe fængselsstraffe for injuriersager og fremme anvendelsen af forvaltnings- eller civilret frem for strafferetten til at behandle sådanne sager, forudsat at de relevante bestemmelser har en mindre straffende virkning, og at de administrative regler udelukker enhver form for frihedsberøvelse.

Henstillingen omfatter også aspekter vedrørende uddannelse af jurister og potentielle målgrupper med henblik på at forbedre deres viden og færdigheder til effektivt at håndtere

⁵ C(2022)2428 af 27.4.2022.

SLAPP-sager, bevidstgørelse, navnlig med henblik på at sætte journalister og menneskerettighedsforkæmpere i stand til at genkende, hvornår de står over for en SLAPP, støtte til mål for SLAPP-sager (f.eks. økonomisk eller juridisk bistand) og en mere systematisk overvågning og dataindsamling.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Handlingsplanen for europæisk demokrati

Den 3. december 2020 offentliggjorde Kommissionen en handlingsplan for europæisk demokrati⁶, som bebudede en række foranstaltninger til styrkelse af mediefriheden og mediepluralismen, herunder SLAPP-initiativet og en henstilling om journalisters sikkerhed, jf. nedenfor. Denne handlingsplan er et paraplyinitiativ, der har til formål at styrke borgerne og opbygge mere modstandsdygtige demokratier i hele EU.

Henstilling om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position i Den Europæiske Union

Som fremhævet i handlingsplanen for europæisk demokrati anvendes SLAPP ofte i kombination med trusler mod journalisters fysiske sikkerhed. Den 16. september 2021 vedtog Kommissionen en henstilling om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position i Den Europæiske Union⁷.

Henstillingen skal føre til sikrere arbejdsvilkår for alle mediefolk uden frygt og intimidering både online og offline. Den fastlægger foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at forbedre journalisters sikkerhed. Den opfordrer også til oprettelse af uafhængige nationale støttetjenester, herunder hjælpetjenester, juridisk rådgivning, psykologisk støtte og krisecentre for journalister og mediefolk, der står over for trusler. Derudover opfordrer den til øget beskyttelse af journalister under demonstrationer, større onlinesikkerhed og særlig støtte til kvindelige journalister.

Strategi til styrkelse af anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ("chartret")

Dette forslag supplerer og er i fuld overensstemmelse med strategien til styrkelse af anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder⁸, der blev vedtaget den 2. december 2020. Denne strategi anerkender, at civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere er afgørende for et sundt demokrati og et samfund, hvor folk kan nyde godt af deres grundlæggende rettigheder. Den indeholder derfor foranstaltninger til bl.a. at støtte og beskytte civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere. Strategien anerkender navnlig, at disse aktører står over for udfordringer i nogle medlemsstater, herunder smædekampagner, fysiske og verbale angreb, intimidering og chikane, herunder via SLAPP-sager.

I strategien opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at fremme et gunstigt og sikkert miljø for civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere i deres land, herunder på lokalt plan.

Dette forslag skaber endnu en byggesten til styrkelse af de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union og støtter et af målene med strategien.

Retsstatsrapporter

⁶ COM(2020) 790 final af 3.12.2020.

⁷ C(2021) 6650 final af 16. september 2021.

⁸ COM(2020) 711 final af 2.12.2020.

Kommissionens retsstatsrapporter fra 2020⁹ og 2021¹⁰ indeholder dokumentation for udbredelsen af SLAPP i Den Europæiske Union. Rapporterne understreger, at journalister og menneskerettighedsforkæmpere i en række medlemsstater i stigende grad udsættes for trusler og angreb, både fysisk og online, i forbindelse med deres publikationer og deres arbejde, og at dette kan antage forskellige former, herunder anvendelse af SLAPP-sager.

Direktivet om beskyttelse af whistleblowere

Dette forslag berører ikke den beskyttelse, der allerede er fastsat i direktivet om beskyttelse af personer, som indberetter overtrædelser af EU-retten¹¹, og er i fuld overensstemmelse hermed. Effektiv beskyttelse af whistleblowere mod repressalier er afgørende for at forsvare offentlighedens interesser og også for at beskytte mediernes rolle som vagthund i demokratiske samfund, da whistleblowere ofte er en vigtig kilde til undersøgende journalistik. Direktiv 2019/1937 yder solid beskyttelse af personer, der indberetter oplysninger om overtrædelser af EU-retten, mod enhver form for repressalier, både i og uden for den arbejdsrelaterede kontekst, herunder repressalier ved hjælp af sager vedrørende f.eks. injurier, brud på tavshedspligten og beskyttelse af personoplysninger. I situationer, der er omfattet af både dette forslag og direktiv 2019/1937, bør den beskyttelse, som begge retsakter giver, finde anvendelse.

EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati 2020-2024

Handlingsplanen¹² bidrager til journalisters og mediarbejders sikkerhed og beskyttelse rundt om i verden, bl.a. ved at arbejde på et gunstigt miljø for ytringsfrihed og ved at fordømme angreb og andre former for chikane og intimidering både online og offline. Den omhandler specifikke trusler, som kvindelige journalister står over for, sikrer, at chikanerede, intimiderede eller truede personer modtager bistand via EU's mekanismer til beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere, og støtter medieinitiativer. Den appellerer til de statslige myndigheder om at forebygge og fordømme denne form for vold og træffe effektive foranstaltninger til at sætte en stopper for straffrihed.

Beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere er centralt for EU's optræden udadtil vedrørende menneskerettigheder og demokrati i overensstemmelse med handlingsplanen. Dette forslag sikrer synergi med den ihærdige indsats, som EU står i spidsen for rundt om i verden på dette område, og vil give ekstra fremdrift til yderligere målrettet støtte til menneskerettighedsforkæmpere og journalister, der gøres til genstand for SLAPP.

EU's menneskerettighedsretningslinjer om ytringsfrihed online og offline

⁹ COM/2020/580 final — Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Rapport om retsstatssituationen 2020 — Retsstatssituationen i Den Europæiske Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>.

¹⁰ COM/2021/700/final — Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Rapport om retsstatssituationen 2021 — Retsstatssituationen i Den Europæiske Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

¹² Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024 (JOIN/2020/5 final).

Det præciseres i retningslinjerne¹³, at EU vil arbejde mod vilkårlige angreb, vilkårlig misbrug af straffe- og civilretlige sager, bagvaskelseskampagner og overdrevne begrænsninger af journalister, medieaktører, NGO'er og personer på de sociale medier, der er iværksat med det formål at forhindre disse sammenslutninger og enkeltpersoner i frit at udøve deres ret til ytringsfrihed.

Århuskonventionen

Den Europæiske Union og medlemsstaterne er parter i De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europas (UNECE) konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ("Århuskonventionen")¹⁴, idet de hver især har deres eget og et fælles ansvar og deres egne og fælles forpligtelser i henhold til nævnte konvention. I henhold til konventionens artikel 3, stk. 8, skal hver part sikre, at personer, der udnytter deres rettigheder i overensstemmelse med konventionens bestemmelser, ikke straffes, forfølges eller chikaneres på nogen som helst måde på grund af deres engagement. Medtagelsen af miljøforkæmpere i anvendelsesområdet for dette forslag bidrager til gennemførelsen af denne internationale forpligtelse, som Unionen har påtaget sig.

Meddelelse om styrkelse af bekæmpelsen af miljøkriminalitet

Kommissionen har i sin meddelelse af 15. december 2021 bebudet, at et forslag til lovgivning mod misbrug af retssager rettet mod journalister og rettighedsforkæmpere vil omfatte miljøforkæmpere¹⁵.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 81, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som er det almindelige retsgrundlag for samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. Mere specifikt er retsgrundlaget artikel 81, stk. 2, litra f), i TEUF, som giver Europa-Parlamentet og Rådet beføjelse til at vedtage foranstaltninger, der skal sikre "*fjernelse af hindringer for en tilfredsstillende afvikling af civile retssager, om nødvendigt ved at fremme foreneligheden mellem medlemsstaternes civile retsplejeregler*". Eftersom SLAPP udgør en hindring for en tilfredsstillende afvikling af civile retssager, har Unionen kompetence til at lovgive på dette grundlag i civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger. SLAPP-sager er misbrug af civile retssager, fordi deres formål ikke er adgang til domstolsprøvelse, men at chikanere og bringe de sagsøgte til tavshed. Samtidig skaber lange retssager yderligere byrder for de nationale retssystemer.

Reglerne vedrørende tredjelandes domme i kapitel V er også baseret på artikel 81, stk. 2, litra f), da de er accessoriske i forhold til hovedformålet med dette forslag. De sikrer effektiviteten af reglerne i dette forslag mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager på grund af offentligt engagement ved at forhindre, at sådanne sager indbringes for domstole i tredjelande.

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

¹⁴ Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT L 124 af 17.5.2005, s. 1).

¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om styrkelse af bekæmpelsen af miljøkriminalitet (COM(2021) 814 final af 15.12.2021).

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

SLAPP forekommer efterhånden i mange medlemsstater og er ved at blive et problem i hele EU. Samtidig har ingen af medlemsstaterne på nuværende tidspunkt specifikke sikkerhedsforanstaltninger mod SLAPP¹⁶. Selv om der afhængigt af den nationale lovgivning kan anvendes nogle eksisterende generelle sikkerhedsforanstaltninger mod SLAPP, varierer disse generelle sikkerhedsforanstaltninger betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, og deres effektivitet med hensyn til at håndtere SLAPP-sager er begrænset. Desuden risikerer de eksisterende forskelle i de nationale retsplejeregler at øge forumshopping og føre til, at der indledes flere retssager i forskellige EU-jurisdiktioner. Der er dokumentation for, at de nationale civile retsplejeregler ikke altid er velegnede til at håndtere de yderligere komplikationer, der opstår i forbindelse med grænseoverskridende retssager¹⁷. Forskellene i de nationale lovgivninger gør det også meget usandsynligt, at medlemsstaterne hver for sig vil kunne tackle fænomenet eller være i stand til at sikre overordnet sammenhæng mellem sådanne regler på tværs af medlemsstaterne for at sikre en ensartet høj standard for beskyttelse i hele Unionen.

For at imødegå disse risici og undgå at bebyrde de nationale domstole med flere og langvarige urimelige retssager forekommer det nødvendigt at fastsætte minimumsstandards og sikre foreneligheden af de civile retsplejeregler, der finder anvendelse i medlemsstaterne i SLAPP-sager. En indsats på EU-plan bidrager til at bekæmpe fremkomsten af og stigningen i SLAPP-sager i hele EU på en konsekvent måde og sikre konvergens i medlemsstaternes tilgange til fænomenet¹⁸.

En indsats fra EU's side vil også skabe merværdi ved at give sikkerhedsforanstaltninger til at håndtere SLAPP-sager fra tredjelande på en effektiv måde. Der er også behov for en fælles indsats fra medlemsstaternes side for at bekæmpe SLAPP fra tredjelande, da sagsøgere ellers kan søge at drage fordel af forskelle i medlemsstaternes systemer og søge anerkendelse og fuldbyrdelse af tredjelandes SLAPP-domme, hvor det er lettest at opnå det.

Forslaget overholder nærhedsprincippet ved kun at foreslå målrettede garantier og begrænse lovgivningsindsatsen til det, der er strengt nødvendigt for at opnå, hvad medlemsstaterne ikke kan opnå ved at handle hver for sig.

- **Proportionalitetsprincippet**

Indsatsen på EU-plan bør målrettes og begrænses til, hvad der er nødvendigt for at sikre en ensartet tilgang i medlemsstaterne i forbindelse med grænseoverskridende situationer. Forslaget er udformet således, at det overholder proportionalitetsprincippet. Dette er grunden til, at der kun foreslås målrettede retssikkerhedsgarantier. De er udformet med henblik på kun at tilvejebringe det, der er nødvendigt for at sikre, at grænseoverskridende civilretlige procedurer i tilfælde af SLAPP, som udgør en alvorlig trussel mod det europæiske demokrati og retsstatsprincippet, fungerer bedre.

¹⁶ IE, LT og MT har foreslået lovgivning eller overvejer at foreslå lovgivning for at løse dette problem.

¹⁷ Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere, Gascón Inchausti, M. Hess, B., Cuniberti, G., m.fl., *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*, Publikationskontoret, 2017, https://data.europa.eu/doi/10.2838/38491_s.31.

¹⁸ Flere medlemsstater (IE, LT og MT) vurderer i øjeblikket behovet for beskyttelse mod SLAPP.

Proportionalitet illustreres også af, at mange af de elementer, der har til formål at tackle SLAPP, vil blive tilvejebragt som ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger i en henstilling og ikke gennem lovgivningsmæssige tiltag.

- **Valg af retsakt**

Den valgte retsakt er et direktiv, som vil give bindende og konsekvente retssikkerhedsgarantier i medlemsstaterne. Dette vil forhindre eksisterende forskelle i beskyttelsesforanstaltningerne mellem medlemsstaterne, som risikerer at føre til forumshopping på tværs af grænserne. Samtidig vil valget af et direktiv gøre det muligt for medlemsstaterne at tilpasse de specifikke retssikkerhedsgarantier til deres nationale civil- og procesret, som stadig varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

Direktivet vil blive suppleret med et ikkelovgivningsmæssigt instrument (en henstilling). Dette giver en effektiv kombination af lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige tiltag.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Under høringerne af interesserede parter blev der modtaget input og kommentarer fra en lang række centrale interessenter, der repræsenterer EU-borgere og ikke-EU-borgere, nationale myndigheder, retsvæsenets aktører såsom dommere, akademikere, forskningsinstitutioner, NGO'er samt andre relevante interessegrupper.

Høringerne omfattede en sonderende teknisk fokusgruppe i marts 2021 med et udvalgt antal deltagere, herunder fire mål for SLAPP, som indvilligede i at dele deres personlige erfaringer, gav nyttig indsigt i SLAPP og hjalp i forberedelsesfasen.

Ved en åben offentlig høring¹⁹ blev der fra den 4. oktober 2021 til den 10. januar 2022 indhentet synspunkter fra borgere, journalister, medlemsstater, NGO'er, civilsamfundet, dommere, retsvæsenets aktører og andre interessenter om SLAPP, samt hvilke foranstaltninger der bør træffes for at tackle dem i EU.

Der blev ved en målrettet høring af nationale dommere fra den 12. november 2021 til den 10. januar 2022²⁰ via Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område indhentet mere detaljeret feedback om identifikation af SLAPP-sager, potentielle proceduremæssige mangler, allerede eksisterende (om end ikke SLAPP-specifikke) nationale retsmidler, dommers kendskab til SLAPP og dommernes uddannelsesbehov.

På et teknisk møde med medlemsstaternes eksperter i oktober 2021 blev der indsamlet viden om medlemsstaternes synspunkter (herunder fra medlemsstaternes uafhængige organer og myndigheder) om, hvorvidt og hvilken type tiltag på EU-plan der kunne være behov for mod SLAPP-sager, hvilke retsmidler (hvis der findes nogen, generelle eller specifikke) og hvilken form for støtte der i øjeblikket er til rådighed på nationalt plan til mål for SLAPP-sager.

En workshop med udvalgte interessenter i november 2021 fungerede som et forum for drøftelse af dimensionerne af SLAPP, indsamling af oplysninger, drøftelse og afprøvning af mulige løsninger.

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_da.

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

Kommissionens forberedende arbejde tog hensyn til den dokumentation, som Europa-Parlamentet indsamlede under udarbejdelsen af sin initiativbetænkning om emnet, der blev vedtaget i slutningen af 2021.

Tilbagemeldingerne fra interessenterne, navnlig i den åbne offentlige høring og på interessentmødet, viste stærk støtte til EU-dækkende tiltag mod SLAPP, både lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige. De EU-dækkende organisationer rapporterede, at antallet af SLAPP-sager er stigende i EU, herunder grænseoverskridende sager. De holdninger, der kom til udtryk under den offentlige høring, understregede også betydningen af uddannelse og bevidstgørelse om SLAPP, fordelene ved at indsamle data og behovet for ordentlig overvågning af SLAPP.

Tilbagemeldingerne fra den offentlige høring og interessentmødet gav også vigtig dokumentation om fænomenet i EU, som blev indarbejdet i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene²¹, der ledsager dette forslag.

De fleste medlemsstater gav udtryk for støtte til EU's indsats mod SLAPP og påpegede behovet for at beskytte ytrings- og informationsfriheden og mediefriheden, samtidig med at balancen mellem beskyttende SLAPP-foranstaltninger og adgang til klage og domstolsprøvelse bevares. Nogle medlemsstater pegede på manglende dokumentation for SLAPP-sager, navnlig med en grænseoverskridende dimension, som et fænomen, der giver anledning til bekymring i deres land.

Den målrettede høring af nationale dommere viste, at der ikke findes nogen juridisk definition af SLAPP eller et SLAPP-specifikt system af sikkerhedsforanstaltninger i respondenternes medlemsstat, selv om nogle af de eksisterende nationale generelle sikkerhedsforanstaltninger i princippet kan anvendes i SLAPP-sager.

Europa-Parlamentet vedtog den 11. november 2021 en initiativbetænkning om SLAPP²², hvori det opfordrede Kommissionen til at fremlægge en omfattende pakke af foranstaltninger mod SLAPP, herunder lovgivning.

Kommissionen har også bestilt undersøgelser med henblik på at udvikle en bedre forståelse af fænomenet i EU og en første kortlægning af situationen i medlemsstaterne. Denne første kortlægning gav indsigt i SLAPP-sager og årsagerne til dem²³. Den anden undersøgelse var en mere dybtgående sammenlignende undersøgelse, der i detaljer vurderede den aktuelle situation i medlemsstaterne²⁴.

• Indhentning og brug af ekspertbistand

Med henblik på at forberede SLAPP-initiativet nedsatte Kommissionen i 2021 en ekspertgruppe²⁵. Gruppen bestod af akademikere, jurister og repræsentanter for medierne og civilsamfundet. Gruppens mandat var at yde juridisk ekspertise om SLAPP, fungere som en platform på EU-plan for udveksling af bedste praksis og viden og, hvor det er muligt, hjælpe

²¹ SWD(2022)117 af 27.4.2022.

²² Europa-Parlamentets beslutning af 11. november 2021 om styrkelse af demokrati og mediefrihed og -pluralisme i EU: uberettiget brug af civil- og strafferetlige foranstaltninger til at bringe journalister, NGO'er og civilsamfundet til tavshed" 2021/2036(INI).

²³ Tilgængelig 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.

²⁵ [Ekspertgruppe](#) mod SLAPP.

mål for SLAPP-sager. En særlig lovgivningsmæssig undergruppe under ekspertgruppen blev nedsat i efteråret 2021 for at bistå Kommissionen med udarbejdelsen af lovgivningsforslaget.

- **Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene**

Dette forslag ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene²⁶, som indeholder begrundelsen, analysen og den dokumentation, der er til rådighed til støtte for forslaget. Forslaget ledsages ikke af nogen konsekvensanalyse, da dette forslag vil give målrettede retssikkerhedsgarantier og ikke vil medføre betydelige kvantificerbare omkostninger. Det vil derimod give de nationale domstole mere tilpassede midler til at standse forsøg på misbrug af retslige procedurer og undgå de dermed forbundne omkostninger, som et sådant misbrug kan medføre for retssystemet. Da SLAPP bringer de grundlæggende rettigheder til ytringsfrihed og informationsfrihed i fare, er det desuden af afgørende betydning at træffe stærke og hurtige foranstaltninger for at forhindre, at dette skadelige fænomen, der er opstået for relativt nyligt, men som er mere og mere udbredt, udbreder sig yderligere i EU.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget fremmer beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union. Journalister, menneskerettighedsforkæmpere og andre målgrupper, der nyder godt af de foreslåede retssikkerhedsgarantier, spiller en vigtig rolle i europæiske demokratier, navnlig med hensyn til at opretholde den offentlige debat, grundlæggende rettigheder, demokratiske værdier, social inklusion, miljøbeskyttelse og retsstatsprincippet. Samtidig spiller procesretten en central rolle med hensyn til at sikre de grundlæggende rettigheders effektivitet i overensstemmelse med chartret.

Retten til ytrings- og informationsfrihed som fastsat i chartrets artikel 11 omfatter retten til at have meninger og til at modtage og meddele oplysninger og tanker uden indblanding fra offentlige myndigheder og uden hensyn til landegrænser. Selv om der ikke er tale om en absolut rettighed, skal enhver begrænsning heraf være fastlagt i lovgivningen, respektere rettighedens væsentligste indhold og kun kunne vedtages, hvis begrænsninger er nødvendige og reelt svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (chartrets artikel 52, stk. 1).

Samtidig sikrer forslaget en balance mellem på den ene side adgangen til domstolene som garanteret i chartrets artikel 47 og beskyttelsen af personlige oplysninger og privatlivets fred i henhold til chartrets artikel 7 og 8 og på den anden side beskyttelsen af ytrings- og informationsfriheden. De proceduremæssige garantier er nøje målrettede og giver domstolen tilstrækkelige skønsmålinger i individuelle sager til at opretholde den hårfine balance mellem hurtig afvisning af åbenbart grundløse krav og effektiv adgang til domstolsprøvelse.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag vil ikke få virkninger for Den Europæiske Unions budget.

²⁶ SWD(2022)117 af 27.4.2022.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne lettes af Kommissionen, der yder gennemførelsesbistand for at sikre en gnidningsløs gennemførelse i medlemsstaterne, arrangerer mindst én gennemførelsesworkshop og organiserer bilaterale møder, herunder efter anmodning fra medlemsstaterne. Medlemsstaterne vil også blive opfordret til at meddele deres nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Anvendelsen af direktivet tages op til revision 5 år efter dets ikrafttræden.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Dette forslag kræver ikke specifikke forklarende dokumenter.

Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget

Direktivet består af fire særskilte hoveddele: fælles regler om retssikkerhedsgarantier (kapitel II), tidlig afvisning af åbenbart grundløse retssager (kapitel III), retsmidler mod urimelige retssager (kapitel IV) og beskyttelse mod retsafgørelser fra tredjelande (kapitel V). Bestemmelserne i kapitel I og VI har et horisontalt anvendelsesområde.

Kapitel I Almindelige bestemmelser: Dette kapitel indeholder bestemmelser om retsaktens genstand og anvendelsesområde, nogle definitioner og en bestemmelse om, hvornår et spørgsmål anses for at have grænseoverskridende virkninger med henblik på direktivet.

I **artikel 1** angives genstanden, idet det præciseres, at de specifikke garantier, der er fastsat i direktivet, har til formål at behandle åbenbart grundløse eller urimelige retssager i civile sager med grænseoverskridende virkninger, der anlægges mod både fysiske og juridiske personer på grund af deres offentlige engagement, navnlig journalister og menneskerettighedsforkæmpere.

I **artikel 2** defineres direktivets materielle anvendelsesområde, som finder anvendelse på sager på det civil- og handelsretlige område med grænseoverskridende virkninger, uanset domsmyndighedens art. Dette omfatter civile krav i straffesager, men også foreløbige og retsbevarende foranstaltninger, modforanstaltninger eller andre særlige former for retsmidler, der er til rådighed i henhold til andre instrumenter. Som i andre EU-instrumenter på det civil- og handelsretlige område er indtægter, told, administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt udelukket fra anvendelsesområdet. Begrebet *acta jure imperii* omfatter krav mod embedsmænd, som handler på statens vegne, og ansvar for handlinger udført af offentlige myndigheder, herunder det ansvar, der påhviler personer, der bestrider et offentligt embede. Offentlige myndigheder bør derfor ikke betragtes som mål for SLAPP.

Artikel 3 indeholder en definition af offentligt engagement, spørgsmål af offentlig interesse og urimelige retssager mod offentligt engagement.

Offentligt engagement er bredt defineret som enhver udtalelse eller aktivitet i forbindelse med:

- 1) udøvelse af retten til ytrings- og informationsfrihed, såsom skabelse, udstilling, annoncering eller anden fremme af journalistisk, politisk, videnskabelig, akademisk, kunstnerisk, kommenterende eller satirisk kommunikation, publikationer eller værker og forberedende, støttende eller bistandsydende aktioner med direkte tilknytning hertil

- 2) udøvelse af retten til foreningsfrihed og retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger, såsom tilrettelæggelse af eller deltagelse i lobbyvirksomhed, demonstrationer og protester eller aktiviteter som følge af udøvelsen af retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler, såsom indgivelse af klager, andragender eller administrative og retslige krav og deltagelse i offentlige høringer samt forberedende, understøttende eller bistandsydende foranstaltninger med direkte tilknytning hertil.

Det omfatter desuden andre aktiviteter, der har til formål at informere eller påvirke den offentlige mening eller at fremme offentlighedens indsats, herunder aktiviteter, der udføres af enhver privat eller offentlig enhed i forbindelse med et spørgsmål af offentlig interesse, såsom tilrettelæggelse af eller deltagelse i forskning, undersøgelser, kampagner eller andre kollektive aktioner, samt forberedende, støttende eller bistandsydende aktioner, der er direkte forbundet hermed. Forberedende foranstaltninger er f.eks. interviews, der er foretaget af en undersøgende journalist eller en akademiker for at udarbejde en udtalelse, eller oplysninger, der er indhentet af en miljøforkæmper. Støttende og bistandsydende aktioner bør være omfattet, fordi sagsøgere også kan anlægge sag mod aktører, der leverer nødvendige støtte- eller bistandstjenester såsom internetforbindelser eller trykkeritjenester med det formål indirekte at begrænse ytringsfriheden for det faktiske mål for en SLAPP. Sådanne forberedende, støttende og bistandsydende foranstaltninger skal have en direkte og iboende forbindelse til den pågældende udtalelse eller aktivitet.

På den anden side bør offentligt engagement normalt ikke omfatte kommerciel annoncering og markedsføringsaktivitet (kommerciel tale).

Spørgsmål af offentlig interesse er også defineret bredt, idet der henvises til ethvert forhold, der berører offentligheden i et sådant omfang, at offentligheden legitimt kan have interesse heri på områder som f.eks. folkesundhed, sikkerhed, miljø, klima eller udøvelse af grundlæggende rettigheder.

Definitionen af **urimelige retssager mod offentligt engagement** henviser til retssager anlagt i forbindelse med offentligt engagement, som enten er helt eller delvist grundløse, og hvis hovedformål er at forhindre, begrænse eller straffe offentligt engagement.

En ikkeudtømmende liste viser de mest almindelige indikatorer for misbrug, f.eks. den uforholdsmæssige, overdrevne eller urimelige karakter af kravet eller en del heraf, eksistensen af flere sager indledt af sagsøgeren eller de associerede parter i forbindelse med lignende forhold eller intimidering, chikane eller trusler fra sagsøgers eller dennes repræsentanters side.

Urimelige retssager involverer ofte retssager, der anvendes i ond tro, såsom at forsinke sagsbehandlingen, hvilket påfører sagsøgte uforholdsmæssigt store omkostninger i forbindelse med sagen, eller forumshopping. Disse taktikker, som sagsøgeren anvender til andre formål end at opnå adgang til domstolsprøvelse, er ofte, om end ikke altid, kombineret med forskellige former for intimidering, chikane eller trusler før eller under retssagen med henblik på at hindre offentligt engagement.

Artikel 4 præciserer, hvornår et spørgsmål anses for at have grænseoverskridende virkninger.

I dette direktiv anses et spørgsmål for at have grænseoverskridende virkninger, medmindre begge parter har bopæl i samme medlemsstat som den ret, ved hvilken sagen er anlagt, hvilket indikerer, at sagen antages at være rent indenlandsk.

Men selv når begge parter i sagen har bopæl i samme medlemsstat som den ret, ved hvilken sagen er anlagt, anses sagen for at have grænseoverskridende virkninger i to andre typer situationer.

- 1) Den første situation er, at det specifikke offentlige engagement i et spørgsmål af offentlig interesse er relevant for mere end én medlemsstat. Dette omfatter f.eks. offentligt engagement i arrangementer tilrettelagt af EU-institutioner, såsom fremmøde i offentlige høringer, eller udtalelser eller aktiviteter vedrørende spørgsmål, der er af særlig relevans for mere end én medlemsstat, såsom grænseoverskridende forurening eller påstande om hvidvaskning af penge med potentielt grænseoverskridende engagement.
- 2) Den anden situation, hvor et spørgsmål bør anses for at have grænseoverskridende virkninger, er, når sagsøger eller tilknyttede enheder har anlagt sideløbende eller tidligere retssager mod de samme eller tilknyttede sagsøgte i en anden medlemsstat.
- 3) Disse to typer situationer tager hensyn til den særlige kontekst, som SLAPP-sager indgår i.

Kapitel II Fælles regler om retssikkerhedsgarantier: Dette kapitel indeholder horisontale bestemmelser om anvendelsen af retssikkerhedsgarantier, deres indhold og andre proceduremæssige karakteristika.

I henhold til artikel 5 kan der indgives en anmodning om forskellige typer retssikkerhedsgarantier:

- a) en sikkerhed jf. artikel 8
- b) en hurtig afvisning af åbenbart grundløse retssager i overensstemmelse med kapitel III
- c) retsmidler mod urimelige retssager i overensstemmelse med kapitel IV.

Selv om en beskrivelse af udtalelsens eller aktivitetens art som en handling med offentligt engagement bør være et krav for at få sagen antaget, bør en beskrivelse af dokumentation anses for formålstjenligt, hvis hovedsagsøger ikke allerede har fremlagt dokumentation, eller dokumentation ikke på anden måde er til rådighed for retten. Medlemsstaterne kan fastsætte, at de samme foranstaltninger kan træffes af den ret, for hvilken sagen er indbragt, af egen drift på et hvilket som helst tidspunkt i sagen.

Artikel 6 omhandler efterfølgende ændringer af krav eller påstande fremsat af sagsøgere, der bevidst trækker krav eller påstande tilbage eller ændrer dem for at undgå, at den vindende part tilpligtes at betale omkostninger. Denne retlige strategi kan fratage retten beføjelsen til at anerkende, at retssagen har en urimelig karakter, hvilket betyder, at sagsøgte ikke har mulighed for at få godtgjort sagsomkostningerne. Bestemmelsen sikrer, at eventuelle senere ændringer af sagsøgerens krav eller påstande, herunder henlæggelse af sagen, ikke påvirker muligheden for, at den ret, ved hvilken sagen er anlagt, kan betragte retssagen som urimelig og tilkende sagsomkostninger, skadeserstatning eller sanktioner.

Artikel 7 bestemmer, at en ret, der behandler en sag, kan acceptere, at ikkestatslige organisationer, som beskytter eller fremmer rettighederne for personer, der engagerer sig offentligt, kan deltage i sagen enten til støtte for sagsøgte eller for at give oplysninger. Medlemsstaterne bør regulere de proceduremæssige krav til intervention, herunder eventuelt tidsfrister, i overensstemmelse med de procedureregler, der gælder for den ret, der behandler sagen.

Artikel 8 giver retten beføjelse til at kræve, at sagsøgeren stiller sikkerhed for sagsomkostninger eller for sagsomkostninger og skadeserstatning, når retten finder, at der, selv om kravet ikke er åbenbart grundløst, er elementer, der tyder på procedurefordrejning, og at udsigterne til at få medhold i hovedsagen er ringe.

Kapitel III Tidlig afvisning af åbenbart grundløse retssager: Dette kapitel omhandler krav og retssikkerhedsgarantier for tidlig afvisning i retssager, der er åbenbart grundløse.

Artikel 9 bestemmer, at der gives tilladelse til tidlig afvisning, når kravet mod sagsøgte helt eller delvis er åbenbart grundløst. Hvis hovedkravet afvises senere i den almindelige procedure, kan sagsøgte stadig drage fordel af andre retsmidler mod urimelige retssager, hvis elementer af misbrug på det tidspunkt anerkendes.

Artikel 10 bestemmer, at såfremt sagsøgte har anmodet om tidlig afvisning, udsættes hovedsagen, indtil der er truffet endelig afgørelse om denne anmodning. En udsættelse af den af sagsøgeren anlagte sag sikrer, at den processuelle aktivitet suspenderes, hvorved sagsøgtets sagsomkostninger reduceres. For at undgå enhver indvirkning på den effektive adgang til domstolene bør udsættelsen være midlertidig og kun gælde, indtil der er truffet en endelig afgørelse om anmodningen, som ikke længere er genstand for domstolsprøvelse.

I henhold til **artikel 11** skal en anmodning om tidlig afvisning behandles efter en fremskyndet procedure under hensyntagen til sagens omstændigheder og retten til effektive retsmidler og retten til en retfærdig rettergang. For at sikre en hurtig sagsbehandling i den fremskyndede procedure kan medlemsstaterne fastsætte frister for afholdelse af retsmøder eller for, hvornår retten skal træffe en afgørelse. De kan også vedtage ordninger svarende til procedurer i forbindelse med midlertidige foranstaltninger.

Artikel 12 indfører en særlig regel om bevisbyrden: Hvis en sagsøgt har fremsat en anmodning om tidlig afvisning, hvoraf det fremgår, at udtalelsen eller aktiviteten udgør et offentligt engagement, påhviler det sagsøger at bevise, at kravet ikke er åbenbart grundløst. Dette udgør ikke en begrænsning af adgangen til domstolsprøvelse i betragtning af, at sagsøger bærer bevisbyrden i forbindelse med dette krav og kun skal opfylde den meget lavere tærskel for at påvise, at kravet ikke er åbenbart grundløst for at undgå en tidlig afvisning.

Artikel 13 bestemmer, at en afgørelse om at give eller afslå tidlig afvisning skal kunne påklages.

Kapitel IV Retsmidler mod urimelige retssager: Dette kapitel indeholder bestemmelser om tilkendelse af omkostninger, skadeserstatning og sanktioner.

Artikel 14 bestemmer, at en sagsøger, der har anlagt en urimelig retssag mod offentligt engagement, kan pålægges at betale alle omkostninger i forbindelse med sagen, herunder de fulde omkostninger til advokatbistand, som sagsøgte har afholdt, medmindre sådanne omkostninger er uforholdsmæssigt store.

Artikel 15 sikrer, at enhver fysisk eller juridisk person, der har lidt skade som følge af urimelige retssager mod offentligt engagement, kan kræve og opnå fuld erstatning for denne skade. Dette omfatter både materiel og immateriel skade. Materielle skader omfatter f.eks. advokatsalærer, når de ikke godtgøres som omkostninger, rejseudgifter og medicinske udgifter (f.eks. til psykologhjælp), hvis de har årsagssammenhæng med retssagen. Omkostninger forud for retssagen bør betragtes som materielle skader, hvis de ikke indgår i omkostningerne i henhold til national lovgivning. Immaterielle skader omfatter forskellige former for fysisk og/eller psykisk skade. Det omfatter f.eks. smerte og lidelse eller følelsesmæssig belastning i forbindelse med retssagen, forringelse af liv eller forhold, skade på omdømme og generelt enhver form for immateriel skade.

Artikel 16 giver mulighed for at pålægge den part, der har anlagt urimelige retssager mod offentligt engagement, sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Hovedformålet med denne bestemmelse er at afskrække

potentielle sagsøgere fra at indlede urimelige retssager mod offentligt engagement. Bøderne vil blive betalt til medlemsstaterne.

Kapitel V Beskyttelse mod retsafgørelser fra tredjelande: Dette kapitel indeholder retsmidler til beskyttelse af sagsøgte mod urimelige retssager anlagt ved tredjelandes domstole.

I henhold til **artikel 17** skal medlemsstaterne sikre, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse i et tredjeland på grund af offentligt engagement foretaget af fysiske eller juridiske personer med bopæl i en medlemsstat afslås som åbenbart i strid med grundlæggende retsprincipper (*ordre public*), hvis sagen ville være blevet anset for åbenbart grundløs eller urimelig, hvis den var blevet anlagt ved retterne i den medlemsstat, hvor der anmodes om anerkendelse eller fuldbyrdelse, og disse retter ville have anvendt deres egen lovgivning.

Artikel 18 bestemmer som et supplerende retsmiddel mod en afgørelse fra et tredjeland, at hvis der er anlagt en urimelig retssag om offentligt engagement mod en fysisk eller juridisk person med bopæl i en medlemsstat ved en ret i et tredjeland, kan denne person søge erstatning for skaderne og de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med sagen ved retten i tredjelandet, uanset sagsøgers bopæl i sagen i tredjelandet. Denne bestemmelse indfører en ny særlig kompetenceregulering for at sikre, at mål for urimelige retssager, der har bopæl i Den Europæiske Union, har adgang til effektive retsmidler i Unionen mod urimelige retssager anlagt ved en ret i et tredjeland.

Kapitel VI Afsluttende bestemmelser: Dette kapitel indeholder regler om forholdet mellem direktivet og Luganokonventionen af 2007, om revision af anvendelsen af direktivet, om gennemførelse i national ret, om ikrafttræden og om medlemsstaterne som adressater.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement")

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 81, stk. 2, litra f),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal.
- (2) I henhold til artikel 10, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union har enhver unionsborger ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret") fastsætter bl.a. retten til respekt for privatliv og familieliv (artikel 7), beskyttelse af personoplysninger (artikel 8), ytrings- og informationsfrihed, hvilket omfatter respekt for mediefrihed og mediernes pluralisme (artikel 11), samt til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (artikel 47).
- (3) Retten til ytrings- og informationsfrihed som fastsat i chartrets artikel 11 omfatter retten til at have meninger og til at modtage og meddele oplysninger og tanker uden indblanding fra offentlige myndigheder og uden hensyn til landegrænser. Chartrets artikel 11 bør tillægges betydningen og rækkevidden af den tilsvarende artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention ("EMRK") om retten til ytringsfrihed som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ("ECHR").
- (4) Formålet med dette direktiv er at yde beskyttelse til fysiske og juridiske personer, der engagerer sig offentligt i spørgsmål af offentlig interesse, navnlig journalister og menneskerettighedsforkæmpere, mod retssager, der indledes mod dem for at afskrække dem fra offentligt engagement (almindeligvis benævnt strategiske retssager mod offentligt engagement eller "SLAPP").
- (5) Journalister spiller en vigtig rolle med hensyn til at fremme den offentlige debat og formidle og modtage oplysninger, holdninger og idéer. Det er afgørende, at de får det nødvendige råderum til at bidrage til en åben, fri og retfærdig debat og til at bekæmpe desinformation, informationsmanipulation og indblanding. Journalister bør være i stand til at udføre deres aktiviteter effektivt for at sikre, at borgerne har adgang til en mangfoldighed af synspunkter i de europæiske demokratier.

- (6) Undersøgende journalister spiller i særdeleshed en central rolle i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, korruption og ekstremisme. Deres arbejde indebærer en særlig høj risiko, og de oplever et stigende antal angreb og chikane. Der er behov for et robust beskyttelsessystem for at sætte dem i stand til at udfylde deres afgørende rolle som vagthunde i spørgsmål af legitim offentlig interesse.
- (7) Menneskerettighedsforkæmpere spiller også en vigtig rolle i europæiske demokratier, navnlig med hensyn til at værne om grundlæggende rettigheder, demokratiske værdier, social inklusion, miljøbeskyttelse og retsstatsprincippet. De bør kunne deltage aktivt i det offentlige liv og komme til orde i politiske spørgsmål og i beslutningsprocesser uden frygt for intimidering. Menneskerettighedsforkæmpere henviser til enkeltpersoner eller organisationer, der engagerer sig i at forsvare grundlæggende rettigheder og en række andre rettigheder såsom miljø- og klimarettigheder, kvinders rettigheder, LGBTIQ-rettigheder, rettigheder for personer med racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund, arbejdstagerrettigheder eller religionsfrihed. Andre deltagere i den offentlige debat, såsom akademikere og forskere, fortjener også tilstrækkelig beskyttelse.
- (8) Et sundt og blomstrende demokrati kræver, at folk kan deltage aktivt i den offentlige debat uden utilbørlig indblanding fra offentlige myndigheders eller andre magtfulde aktørers side, hvad enten de er nationale eller udenlandske. For at sikre meningsfuld deltagelse bør folk have adgang til pålidelige oplysninger, som sætter dem i stand til at danne deres egne meninger og udøve deres egen dømmekraft i et offentligt rum, hvor forskellige synspunkter kan udtrykkes frit.
- (9) For at fremme dette miljø er det vigtigt at beskytte journalister og menneskerettighedsforkæmpere mod retssager mod offentligt engagement. Sådanne retssager indledes ikke med henblik på adgang til domstolsprøvelse, men for at bringe den offentlige debat til tavshed, typisk ved hjælp af chikane og intimidering.
- (10) SLAPP-sager indledes typisk af magtfulde enheder, f.eks. enkeltpersoner, lobbygrupper, selskaber og statslige organer. Der er ofte tale om en ulige magtfordeling mellem parterne, idet sagsøgeren har en stærkere økonomisk eller politisk stilling end sagsøgte. Selv om en ubalance i magtfordelingen ikke er en uomgængelig del af sådanne sager, øger den i væsentlig grad de skadelige virkninger og de afskrækkende virkninger af retssager mod offentligt engagement.
- (11) Retssager mod offentligt engagement kan have en negativ indvirkning på journalisters og menneskerettighedsforkæmperes troværdighed og omdømme og udtømme deres finansielle og andre ressourcer. På grund af sådanne sager kan offentliggørelsen af oplysninger om et spørgsmål af offentlig interesse forsinkes eller helt undgås. Sagernes varighed og det økonomiske pres kan have en afskrækkende virkning på journalister og menneskerettighedsforkæmpere. Eksistensen af en sådan praksis kan derfor have en afskrækkende virkning på deres arbejde ved at bidrage til selvcensur i forventning om eventuelle fremtidige retssager, hvilket fører til en forarmelse af den offentlige debat til skade for samfundet som helhed.
- (12) De, der er genstand for retssager mod offentligt engagement, kan have flere sagsanlæg mod sig samtidigt, som undertiden er indledt i flere jurisdiktioner. Sager, der anlægges i en medlemsstats jurisdiktion mod en person, der har bopæl i en anden medlemsstat, er normalt mere komplekse og dyrere for sagsøgte. Sagsøgere i retssager mod offentligt engagement kan også anvende proceduremæssige redskaber til at øge varigheden af og omkostningerne ved retssagen og indbringe sager i en jurisdiktion, som de anser for at være gunstig for deres sag, snarere end for den ret, der er bedst

egnet til at behandle sagen. En sådan praksis lægger også en unødvendig og skadelig byrde på de nationale retssystemer.

- (13) De garantier, der er fastsat i dette direktiv, bør gælde for alle fysiske eller juridiske personer i forbindelse med deres offentlige engagement. De bør også beskytte fysiske eller juridiske personer, der enten erhvervsmæssigt eller personligt støtter, bistår eller leverer varer eller tjenesteydelser til en anden person til formål, der er direkte forbundet med offentligt engagement i et spørgsmål af offentlig interesse. Dette omfatter f.eks. internetudbydere, forlag eller trykkerier, som står over for eller trues af retssager for at levere tjenesteydelser til den person, der er genstand for en retssag.
- (14) Dette direktiv bør finde anvendelse på enhver form for søgsmål eller retssag af civil eller kommerciel art med grænseoverskridende virkninger, uanset hvilken type domstol der er tale om. Dette omfatter civile krav, der rejses i straffesager. Det omfatter også foreløbige og retsbevarende foranstaltninger, modforanstaltninger eller andre særlige former for retsmidler, der er til rådighed i henhold til andre instrumenter.
- (15) Direktivet finder ikke anvendelse på krav, der udspringer af statens ansvar for handlinger eller undladelser under udøvelse af statsmagt (*acta jure imperii*), og krav mod embedsmænd, der handler på statens vegne, og ansvar for offentlige myndigheders handlinger, herunder det ansvar der påhviler personer, der bestrider et offentligt embede.
- (16) Offentligt engagement bør forstås som enhver udtalelse eller aktivitet, der udtrykkes eller udføres af en fysisk eller juridisk person som led i udøvelsen af retten til ytrings- og informationsfrihed om et spørgsmål af offentlig interesse, såsom skabelse, udstilling, annoncering eller anden fremme af journalistisk, politisk, videnskabelig, akademisk, kunstnerisk, kommenterende eller satirisk kommunikation, publikationer eller værker, og alle forberedende aktiviteter i direkte tilknytning hertil. Det kan også omfatte aktiviteter i forbindelse med udøvelsen af retten til foreningsfrihed og retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger, såsom tilrettelæggelse af eller deltagelse i lobbyvirksomhed, demonstrationer og protester eller aktiviteter som følge af udøvelsen af retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler, såsom indgivelse af klager, andragender, administrative og retslige krav og deltagelse i offentlige høringer. Offentligt engagement bør også omfatte forberedende aktiviteter, støttende eller bistandsydende aktiviteter, der har en direkte og iboende forbindelse til den pågældende udtalelse eller aktivitet, og som er rettet mod at undertrykke offentlighedens deltagelse. Det kan desuden omfatte andre aktiviteter, der har til formål at informere eller påvirke den offentlige mening eller at fremme offentlig aktion, herunder en privat eller offentlig enheds indsats i forbindelse med et spørgsmål af offentlig interesse, såsom tilrettelæggelse af eller deltagelse i forskning, undersøgelser, kampagner eller andre kollektive aktioner.
- (17) Offentligt engagement bør normalt ikke omfatte kommerciel annoncering og markedsføringsaktivitet, som typisk ikke finder sted i forbindelse med udøvelsen af ytrings- og informationsfriheden.
- (18) Begrebet spørgsmål af offentlig interesse bør også omfatte kvalitet, sikkerhed eller andre relevante aspekter af varer, produkter eller tjenesteydelser, hvor sådanne spørgsmål er relevante for folkesundheden, sikkerheden, miljøet, klimaet eller udøvelsen af grundlæggende rettigheder. En rent individuel tvist mellem en forbruger og en producent eller en tjenesteyder vedrørende en vare, et produkt eller en tjenesteydelse bør kun være omfattet, når sagen indeholder et element af offentlig

interesse, f.eks. vedrørende et produkt eller en tjenesteydelse, der ikke overholder miljø- eller sikkerhedsstandarder.

- (19) Aktiviteter, der udøves af en person eller enhed i offentlighedens søgelys eller i offentlighedens interesse, er også spørgsmål af offentlig interesse, som offentligheden legitimt kan interessere sig for. Der er imidlertid ikke tale om en legitim interesse, når en udtalelse eller aktivitet, der vedrører en sådan person eller enhed, udelukkende har til formål at tilfredsstille et bestemt publikums nysgerrighed med hensyn til detaljerne i en persons privatliv.
- (20) Urimelige retssager omfatter typisk retssager, der anvendes i ond tro, såsom til at forsinke sagsbehandlingen, hvilket påfører sagsøgte uforholdsmæssigt store omkostninger i forbindelse med sagen, eller forumshopping. Denne taktik anvendes af sagsøgeren til andre formål end at opnå adgang til domstolsprøvelse. Sådanne taktikker kombineres ofte, men ikke altid, med forskellige former for intimidering, chikane eller trusler.
- (21) En grænseoverskridende dimension af SLAPP-sager øger den kompleksitet og de udfordringer, som sagsøgte står over for, idet de skal forholde sig til sager i andre jurisdiktioner, og undertiden i flere jurisdiktioner på samme tid. Dette medfører yderligere omkostninger og byrder med endnu mere negative konsekvenser.
- (22) En sag bør anses for at have grænseoverskridende virkninger, medmindre begge parter har bopæl i samme medlemsstat som den ret, ved hvilken sagen er anlagt. Selv når begge parter har bopæl i samme medlemsstat som den ret, ved hvilken sagen er anlagt, bør en sag anses for at have grænseoverskridende virkninger i to andre typer situationer. Den første situation er, når det specifikke offentlige engagement i et spørgsmål af offentlig interesse er relevant for mere end én medlemsstat. Dette omfatter f.eks. offentligt engagement i arrangementer tilrettelagt af EU-institutioner, såsom fremmøde i offentlige høringer, eller udtalelser eller aktiviteter vedrørende spørgsmål, der er af særlig relevans for mere end én medlemsstat, såsom grænseoverskridende forurening eller påstande om hvidvaskning af penge med potentielt grænseoverskridende engagement. Den anden situation, hvor et spørgsmål bør anses for at have grænseoverskridende virkninger, er, når sagsøger eller tilknyttede enheder har anlagt sideløbende eller tidligere retssager mod de samme eller tilknyttede sagsøgte i en anden medlemsstat. Disse to typer situationer tager hensyn til den særlige kontekst, som SLAPP-sager indgår i.
- (23) Sagsøgte bør kunne anmode om følgende retssikkerhedsgarantier: en anmodning om sikkerhedsstillelse til dækning af sagsomkostninger eller sagsomkostninger og skadeserstatning, en anmodning om tidlig afvisning af åbenbart grundløse retssager, en anmodning om retsmidler mod urimelige retssager (tilkendelse af omkostninger, skadeserstatning og sanktioner) eller alle disse på samme tid.
- (24) I visse urimelige retssager mod offentligt engagement trækker sagsøgere bevidst krav eller påstande tilbage eller ændrer dem for at undgå at tilkende den vindende part omkostninger. Denne retlige strategi kan fratage retten beføjelsen til at anerkende, at retssagen er urimelig, hvilket betyder, at sagsøgte ikke har mulighed for at få godtgjort sagsomkostningerne. Sådanne tilbagekaldelser eller ændringer bør derfor ikke påvirke muligheden for, at den ret, ved hvilke sagen er anlagt, kan anvende retsmidler mod urimelige retssager.

- (25) Hvis hovedkravet afvises senere i den almindelige procedure, kan sagsøgte stadig benytte sig af andre retsmidler mod urimelige retssager såsom tilkendelse af sagsomkostninger og skadeserstatning.
- (26) For at give sagsøgte en yderligere garanti bør der være mulighed for at yde vedkommende sikkerhed til dækning af sagsomkostninger og/eller skadeserstatning, når retten finder, at der, selv om kravet ikke er åbenbart grundløst, er elementer, der tyder på procedurefordrejning, og at udsigterne til at få medhold i hovedsagen er ringe. En sikkerhedsstillelse indebærer ikke en realitetsafgørelse, men tjener som en sikkerhedsforanstaltning, der sikrer virkningerne af en endelig afgørelse, hvorved det fastslås, at der foreligger procedurefordrejning. Det bør være op til medlemsstaterne at beslutte, om retten af egen drift eller efter anmodning fra sagsøgte skal kræve sikkerhedsstillelse.
- (27) En udsættelse af sagen, når der er indgivet anmodning om tidlig afvisning, sikrer, at den processuelle aktivitet suspenderes, hvorved sagsøgtes sagsomkostninger reduceres.
- (28) For at undgå enhver indvirkning på adgangen til effektive retsmidler bør udsættelsen være midlertidig og opretholdes, indtil der er truffet endelig afgørelse om anmodningen. Ved en endelig afgørelse forstås en afgørelse, der ikke længere er genstand for domstolsprøvelse.
- (29) For at sikre en hurtig sagsbehandling i den fremskyndede procedure i forbindelse med en ansøgning om tidlig afvisning kan medlemsstaterne fastsætte frister for afholdelse af retsmøder eller for, hvornår retten skal træffe en afgørelse. De kan også vedtage ordninger svarende til procedurer i forbindelse med midlertidige foranstaltninger. Medlemsstaterne bør bestræbe sig på at sikre, at afgørelsen også træffes hurtigt, når sagsøgte har anmodet om andre retssikkerhedsgarantier. Med henblik på hurtig behandling, kunne medlemsstaterne bl.a. se på, om sagsøger har indledt flere eller samordnede sager i lignende sager, og om der er forsøg på at intimidere, chikanere eller true sagsøgte.
- (30) Hvis en sagsøgt har anmodet om tidlig afvisning, påhviler det sagsøgeren i hovedsagen under den fremskyndede procedure at bevise, at kravet ikke er åbenbart ubegrundet. Dette udgør ikke en begrænsning af adgangen til domstolsprøvelse i betragtning af, at sagsøger bærer bevisbyrden i forbindelse med dette krav i hovedsagen og kun skal opfylde den meget lave tærskel for at påvise, at kravet ikke er åbenbart grundløst for at undgå en tidlig afvisning.
- (31) Omkostningerne bør omfatte alle sagsomkostninger, herunder de fulde omkostninger til advokatbistand, som sagsøgte har afholdt, medmindre sådanne omkostninger er uforholdsmæssigt store. Omkostninger til advokatbistand, der overstiger de beløb, som er fastsat i tabellerne over lovbestemte gebyrer, bør ikke i sig selv betragtes som uforholdsmæssigt store. Fuld erstatning for skader bør omfatte både materielle og immaterielle skader såsom fysisk og psykisk skade.
- (32) Hovedformålet med at give domstole mulighed for at pålægge sanktioner er at afskrække potentielle sagsøgere fra at indlede urimelige retssager mod offentligt engagement. Sådanne sanktioner bør stå i et rimeligt forhold til de konstaterede elementer af misbrug. Ved fastsættelsen af sanktionsbeløb kan domstolene tage hensyn til muligheden for en skadelig eller afskrækkende virkning af sagen på offentligt engagement, herunder i forbindelse med kravets art, om sagsøger har indledt

flere eller samordnede sager i lignende sager, og om der er forsøg på at intimidere, chikanere eller true sagsøgte.

- (33) I en grænseoverskridende sammenhæng er det også vigtigt at anerkende truslen fra SLAPP-sager fra tredjelande rettet mod journalister, menneskerettighedsforkæmpere og andre personer, der engagerer sig offentligt, og som har bopæl i Den Europæiske Union. De kan omfatte urimeligt høje erstatninger mod journalister, menneskerettighedsforkæmpere og andre i EU. Retssager i tredjelande er mere komplekse og dyrere for målene for SLAPP-sager. For at beskytte demokratiet og ytrings- og informationsfriheden i Den Europæiske Union og for at undgå, at de garantier, der er fastsat i dette direktiv, undergraves ved at der indledes retssager i andre jurisdiktioner, er det vigtigt også at yde beskyttelse mod åbenbart grundløse og urimelige retssager i tredjelande.
- (34) Dette direktiv skaber en ny særlig kompetenceregulering for at sikre, at mål for SLAPP-sager, der har bopæl i Den Europæiske Union, har adgang til effektive retsmidler i Unionen mod urimelige retssager anlagt ved en ret i et tredjeland. Denne specielle kompetenceregulering gør det muligt for de mål, der har bopæl i Den Europæiske Union, ved retterne på det sted, hvor de har bopæl, at nedlægge påstand om erstatning for skader og omkostninger, der er afholdt i forbindelse med sagen for retten i tredjelandet. Denne ret gælder uanset sagsøgerens bopæl i retssagen i tredjelandet.
- (35) Dette direktiv bør ikke berøre den beskyttelse, som andre EU-retsakter eller national ret yder fysiske og juridiske personer, der engagerer sig offentligt. Det berører navnlig ikke på nogen måde den beskyttelse, som gives ved direktiv 2019/1937 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten²⁷, som gennemført i national ret. For så vidt angår situationer, der er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv og direktiv 2019/1937, bør den beskyttelse, som begge retsakter giver, derfor finde anvendelse.
- (36) Dette direktiv supplerer Kommissionens henstilling om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement"). Denne henstilling er rettet til medlemsstaterne og indeholder en omfattende værktøjskasse med foranstaltninger, herunder uddannelse, bevidstgørelse, støtte til mål for urimelige retssager samt dataindsamling, rapportering og overvågning af retssager mod offentligt engagement.
- (37) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.
- (38) [I medfør af artikel 1, 2 og 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.] ELLER
- (39) [I medfør af artikel 3 og artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og

²⁷ EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17.

retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland [ved brev af ...] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af dette direktiv.] —

KAPITEL I

Almindelige bestemmelser

Artikel 1

Genstand

Dette direktiv giver garantier mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager i civile sager med grænseoverskridende virkninger, der anlægges mod fysiske og juridiske personer, navnlig journalister og menneskerettighedsforkæmpere, på grund af deres offentlige engagement.

Artikel 2

Anvendelsesområde

Dette direktiv finder anvendelse på sager på det civil- og handelsretlige område med grænseoverskridende virkninger, uanset domsmyndighedens art. Det omfatter i særdeleshed ikke spørgsmål vedrørende skat, told eller administrative anliggender eller statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelse af statsmagt (acta jure imperii).

Artikel 3

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

1. **"offentligt engagement"**: enhver udtalelse eller aktivitet, der udtrykkes eller udføres af en fysisk eller juridisk person som led i udøvelsen af retten til ytrings- og informationsfrihed vedrørende et spørgsmål af offentlig interesse, og forberedende, understøttende eller bistandsydende foranstaltninger, der er direkte forbundet hermed. Dette omfatter klager, andragender, administrative eller retslige krav og deltagelse i offentlige høringer
2. **"spørgsmål af offentlig interesse"**: ethvert forhold, der berører offentligheden i et sådant omfang, at offentligheden retmæssigt kan have en interesse heri, på områder som f.eks.:
 - (a) folkesundhed, sikkerhed, miljø, klima eller udøvelse af grundlæggende rettigheder
 - (b) aktiviteter, der udføres af en person eller enhed i offentlighedens søgelys eller i offentlighedens interesse
 - (c) sager, der er under offentlig overvejelse eller prøvelse ved en lovgivende, udøvende eller retslig myndighed eller enhver anden offentlig myndighed
 - (d) påstande om korruption, svig eller kriminalitet
 - (e) aktiviteter, der har til formål at bekæmpe desinformation
3. **"urimelige retssager mod offentligt engagement"**: retssager anlagt i forbindelse med offentligt engagement, som er helt eller delvist grundløse, og hvis hovedformål

er at forhindre, begrænse eller straffe offentligt engagement. Indikationer af et sådant formål kan være:

- (a) den uforholdsmæssige, overdrevne eller urimelige karakter af kravet eller en del heraf,
- (b) at flere sager er anlagt af sagsøger eller associerede parter i forbindelse med lignende sager,
- (c) intimidering, chikane eller trusler fra sagsøgerens eller dennes repræsentanters side.

Artikel 4

Sager med grænseoverskridende virkninger

1. I dette direktiv anses en sag for at have grænseoverskridende virkninger, medmindre begge parter har bopæl i samme medlemsstat som den ret, ved hvilken sagen er anlagt.
2. Hvis begge parter i sagen har bopæl i samme medlemsstat som den ret, ved hvilken sagen er anlagt, anses sagen også for at have grænseoverskridende virkninger, hvis:
 - (a) det offentlige engagement i et spørgsmål af offentlig interesse, mod hvilken der er indledt en retssag, er relevant for mere end én medlemsstat, eller
 - (b) sagsøger eller tilknyttede enheder har anlagt sideløbende eller tidligere retssager mod de samme eller tilknyttede sagsøgte i en anden medlemsstat.

KAPITEL II

Fælles regler om retssikkerhedsgarantier

Artikel 5

Anmodninger om retssikkerhedsgarantier

1. Medlemsstaterne sikrer, at når der anlægges retssag mod fysiske eller juridiske personer på grund af deres offentlige engagement, kan disse personer anmode om:
 - (a) sikkerhed, jf. artikel 8
 - (b) hurtig afvisning af åbenbart grundløse retssager i overensstemmelse med kapitel III
 - (c) retsmidler mod urimelige retssager i overensstemmelse med kapitel IV.
2. Sådanne anmodninger skal indeholde:
 - (a) en beskrivelse af de elementer, som de er baseret på
 - (b) en beskrivelse af dokumentationen.
3. Medlemsstaterne kan fastsætte, at foranstaltninger vedrørende retssikkerhedsgarantier i overensstemmelse med kapitel III og IV af egen drift kan træffes af den ret, der behandler sagen.

Artikel 6

Efterfølgende ændring af krav eller påstande

Medlemsstaterne sikrer, at eventuelle senere ændringer af kravene eller påstandene, som sagsøgeren har fremsat i hovedsagen, herunder indstilling af sagen, ikke berører muligheden for, at den ret, der behandler sagen, kan betragte retssagen som urimelig og pålægge retsmidler i overensstemmelse med kapitel IV.

Artikel 7

Intervention fra tredjepart

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en ret, der behandler retssager mod offentligt engagement, kan acceptere, at ikkestatslige organisationer, der beskytter eller fremmer rettighederne for personer, der engagerer sig offentligt, kan deltage i sagen enten til støtte for sagsøgte eller for at give oplysninger.

Artikel 8

Sikkerhed

Medlemsstaterne sikrer, at den ret, ved hvilken sagen er anlagt, i retssager mod offentligt engagement har beføjelse til at kræve, at sagsøgeren stiller sikkerhed for sagsomkostninger eller for sagsomkostninger og skadeserstatning, hvis den finder en sådan sikkerhed hensigtsmæssig, i betragtning af at der foreligger elementer, der tyder på urimelige retssager.

KAPITEL III

Tidlig afvisning af åbenbart grundløse retssager

Artikel 9

Tidlig afvisning

1. Medlemsstaterne bemyndiger domstolene til at træffe en hurtig afgørelse om helt eller delvist at afvise retssager mod offentligt engagement som åbenbart grundløse.
2. Medlemsstaterne kan fastsætte tidsfrister for udøvelsen af retten til at indgive en ansøgning om tidlig afvisning. Fristerne skal være forholdsmæssige og må ikke gøre en sådan udøvelse umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.

Artikel 10

Udsættelse af hovedsagen

Medlemsstaterne sikrer, at hvis sagsøgte anmoder om tidlig afvisning, udsættes hovedsagen, indtil der er truffet endelig afgørelse om denne anmodning.

Artikel 11

Fremskyndet procedure

Medlemsstaterne sikrer, at en ansøgning om tidlig afvisning behandles efter en fremskyndet procedure under hensyntagen til sagens omstændigheder og retten til effektive retsmidler og retten til en retfærdig rettergang.

Artikel 12

Bevisbyrde

Medlemsstaterne sikrer, at hvis en sagsøgt har anmodet om tidlig afvisning, påhviler det sagsøger at bevise, at kravet ikke er åbenbart grundløst.

Artikel 13

Klageadgang

Medlemsstaterne sikrer, at en afgørelse om afslag på eller tilkendelse af tidlig afvisning i henhold til artikel 9 kan påklages.

KAPITEL IV

Retsmidler mod urimelige retssager

Artikel 14

Betaling af omkostningerne

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en sagsøger, der har anlagt en urimelig retssag mod offentligt engagement, kan pålægges at betale alle omkostninger i forbindelse med sagen, herunder de fulde omkostninger til advokatbistand, som sagsøgte har afholdt, medmindre sådanne omkostninger er uforholdsmæssigt store.

Artikel 15

Skadeserstatning

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en fysisk eller juridisk person, der har lidt skade som følge af urimelige retssager mod offentligt engagement, kan kræve og opnå fuld erstatning for denne skade.

Artikel 16

Sanktioner

Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at retter, for hvilke der er anlagt urimelige retssager mod offentligt engagement, har mulighed for at pålægge den part, der har anlagt sagen, sanktioner, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

KAPITEL V

Beskyttelse mod retsafgørelser fra tredjelande

Artikel 17

Grunde til afslag på anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse i et tredjeland

Medlemsstaterne sikrer, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en retsafgørelse i et tredjeland på grund af offentligt engagement foretaget af fysiske eller juridiske personer med bopæl i en medlemsstat afslås som åbenbart i strid med grundlæggende retsprincipper (ordre public), hvis sagen ville være blevet anset for åbenbart grundløs eller urimelig, hvis den var blevet anlagt ved retterne i den medlemsstat, hvor der anmodes om anerkendelse eller fuldbyrdelse, og disse retter havde anvendt deres egen lovgivning.

Artikel 18

Kompetence til at anlægge søgsmål til prøvelse af retsafgørelser fra tredjelande

Medlemsstaterne sikrer, at når der ved en ret i et tredjeland er anlagt urimelige retssager på grund af offentligt engagement mod en fysisk eller juridisk person, der har bopæl på en medlemsstats område, kan den pågældende person ved retterne på det sted, hvor vedkommende har bopæl, søge erstatning for skaderne og de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med sagen ved retten i tredjelandet, uanset sagsøgers bopæl i sagen i tredjelandet.

KAPITEL VI

Afsluttende bestemmelser

Artikel 19

Forbindelserne med Luganokonventionen af 2007

Dette direktiv berører ikke anvendelsen af konventionen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, undertegnet i Lugano den 30. oktober 2007.

Artikel 20

Revision

Medlemsstaterne giver Kommissionen alle relevante oplysninger om anvendelsen af dette direktiv [*fem år fra gennemførelsesdatoen*]. På grundlag af de forelagte oplysninger forelægger Kommissionen senest den [*seks år efter gennemførelsesdatoen*] Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af dette direktiv. Rapporten skal indeholde en vurdering af udviklingen i urimelige retssager mod offentligt engagement og virkningen af dette direktiv i medlemsstaterne. Om nødvendigt ledsages rapporten af forslag om tilpasning af dette direktiv.

Artikel 21

Gennemførelse i national lovgivning

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest [*to år efter datoen for direktivets*

ikrafttræden]. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 22

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 23

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand